

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'UNION AUSTRO-HONGROISE

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Juin 1908, à une heure

PAR

Paul HENRY

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE SPÉCIALE MILITAIRE DE SAINT-CYR
RÉDACTEUR PRINCIPAL A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. RENAULT.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } professeurs.
 { LESEUR, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'UNION AUSTRO-HONGROISE

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 11 Juin 1908, à une heure

PAR

Paul HENRY

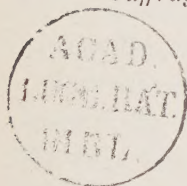
ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE SPÉCIALE MILITAIRE DE SAINT-CYR

RÉDACTEUR PRINCIPAL A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. RENAULT.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } professeurs.
LESEUR, }



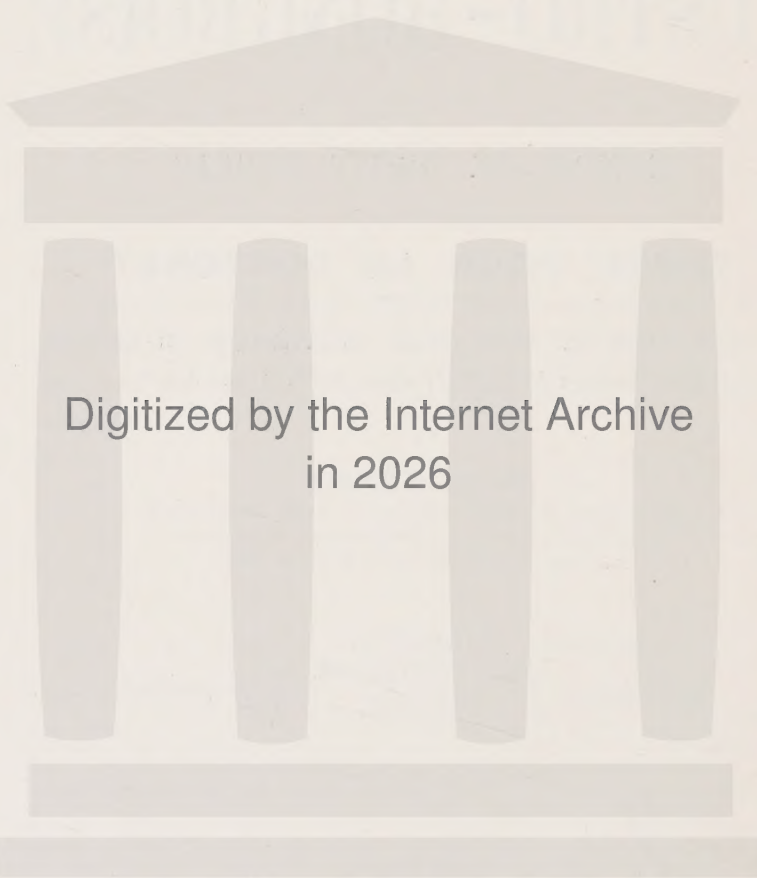
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

L'Autriche-Hongrie semble avoir attiré en France, depuis quelques années, l'attention des historiens, des polémistes, des diplomates ; on s'est mis à l'étudier et des ouvrages importants ont paru à son sujet.

La question d'Autriche-Hongrie présente des aspects très variés ; aussi voudrions-nous délimiter nettement l'objet et la nature de ce modeste travail.

Ce n'est pas une œuvre de polémique : nous n'essayons pas de décrire les luttes ardentes dont le territoire de la monarchie austro-hongroise est le champ clos, ni de prendre parti pour telle ou telle des nombreuses nationalités qui composent sa population : tchèques, allemands, slovènes, slovaques, italiens, ruthènes, polonais, magyares, croates, roumains, serbes, etc... Les conflits de races, si intéressants qu'ils soient d'ailleurs, sont laissés systématiquement de côté.

Ce n'est pas davantage une œuvre de haute politique : l'avenir de la monarchie austro-hongroise n'y est pas dévoilé ; nous ne nous sentons aucun goût ni aucune compétence pour liquider une succession qui n'est pas encore ouverte et ne paraît pas du reste aussi près de s'ouvrir qu'on le croyait récemment.

Ce n'est pas enfin une étude historique : d'autres, plus qualifiés, de savants professeurs n'ont pas laissé grand chose à dire à ce sujet.

Ce n'est qu'une œuvre juridique. Sans doute les événements qui ont précédé et amené le compromis de 1867 y occupent une petite place ; mais l'histoire n'intervient que dans la mesure où elle est nécessaire pour faire comprendre et expliquer des institutions de droit public.

Il y a, au centre de l'Europe, dans la plaine arrosée par le Danube, entre les Alpes et les Karpathes, les Monts des Géants et l'Adriatique, un groupement politique qui a occupé une place considérable dans les temps modernes, et joue un rôle important dans la politique contemporaine : nous voudrions simplement essayer d'en montrer le fonctionnement et d'en déterminer la nature juridique.

Exposer et définir l'union austro-hongroise, tel est donc uniquement notre but. Nous n'en avons pas d'autre.

LIVRE I

ORIGINES DE L'UNION AUSTRO-HONGROISE

LA PRAGMATIQUE SANCTION. — LES LOIS HONGROISES DE 1848 LE COMPROMIS DE 1867

Le 29 août 1526, Louis II, roi de Bohême, de Hongrie, de Croatie et Slavonie, est battu et tué à la bataille de Mohacz, gagnée par le sultan Soliman le Magnifique. Il est le dernier représentant de la maison d'Anjou : sa succession est donc vacante.

Son beau-frère, Ferdinand I, archiduc d'Autriche, prétend à cette succession. Il est reconnu roi sans contestation par la diète de Bohême. En Hongrie et dans la Croatie-Slavonie par contre, il se heurte à de sérieuses difficultés.

Les nobles, en Hongrie, avaient réussi à établir et à maintenir avec beaucoup d'énergie leurs prérogatives en face de la couronne ; dès 1222, le roi André avait dû, dans sa fameuse *Bulle d'Or*, leur promettre de déférer à leurs désirs et de réunir — ou, en cas d'empêchement, de

faire réunir par le Palatin (1), chaque année, le 20 août, jour de la Saint-Etienne (2), une assemblée du royaume où les nobles auraient le droit de déposer leurs plaintes.

Cette assemblée, cette *Diète*, se considérait comme représentant la nation ; elle revendiquait nettement en particulier le droit d'élire le roi : pour elle, la Hongrie n'était pas un pays héréditaire ; quand un roi décédait, son successeur devait être élu par elle et seul le roi élu et couronné était *rex legitimus* (3). Sans doute ce principe n'avait pas toujours été appliqué dans toute sa rigidité et les rois avaient souvent usé du subterfuge consistant à faire élire et couronner, de leur vivant, leurs fils aînés. Mais néanmoins le principe était incontestable.

Pour recueillir en 1526 la succession de Louis II, il fallait donc avant tout être choisi par la diète hongroise. Il y avait à cette époque deux partis dans la diète : celui des magnats, de la haute aristocratie, puissant mais peu nombreux ; et celui de la petite noblesse, plus considérable, ayant pour chef le Woïwode de Transylvanie, Jean Zapolya.

Zapolya réunit à Stuhlweissenburg la diète hongroise

(1) Le Palatin était le représentant du roi en Hongrie ; il exerçait en fait la plupart des attributions de la royauté, quand le roi était absent du pays, ce qui était le cas le plus ordinaire, puisque le roi, souverain d'autres pays, résidait ailleurs. Il y a eu un Palatin en Hongrie jusqu'en 1867.

(2) Saint Etienne est l'un des plus anciens et des plus grands rois de la Hongrie. On désigne quelquefois la Hongrie « les royaumes de la Couronne de Saint Etienne ».

(3) Le latin a été la langue officielle de la Hongrie jusqu'en 1848 époque à laquelle il a été remplacé par le magyar. Tous les textes législatifs sont donc jusqu'en 1848 rédigés en latin.

qui le choisit comme roi. Mais Ferdinand d'Autriche avait pour lui le Palatin qui seul avait le droit de convoquer la diète ; celui-ci déclara la réunion de Stuhlweissenburg illégale, réunit à Presbourg le 17 décembre 1526 une seconde diète, qui proclama Ferdinand roi à l'unanimité.

La diète de Croatie de son côté fit le même choix le 1^{er} janvier 1527 ; celle de Slavonie par contre élut Zapolya.

Une lutte acharnée s'engagea alors entre Ferdinand et Zapolya ; elle se termina à l'avantage de Ferdinand qui se fit élire une deuxième fois à Pest et couronner à Stuhlweissenburg, pendant que Zapolya s'enfuyait en Pologne.

Ferdinand fut enfin reconnu roi également par la diète de Slavonie.

Il se trouva donc alors le souverain unique d'abord de ses pays héréditaires (archiduchés d'Autriche, duchés de Styrie, Carinthie, Carniole...), et aussi de la Bohême, de la Hongrie, de la Croatie et Slavonie. La réunion sur une même tête des couronnes de tous les pays qui constituent aujourd'hui la monarchie austro-hongroise était consommée.

Cette union était purement personnelle, au début, et la personne seule du monarque était commune à tous les pays placés sous sa souveraineté. Mais elle ne tarda pas à devenir plus étroite par la force même des choses : la guerre contre les Turcs battait alors son plein ; pour donner plus d'unité à la direction de la guerre, Ferdinand I créa un *Conseil aulique de la guerre* (Hofkriegsrath) qui siégea à Vienne et s'occupa de questions militaires intéressant toute la monarchie, y compris la Hongrie (instruction du 17 novembre 1556).

Ferdinand I fit, de son vivant, couronner roi de Hongrie son fils aîné, Maximilien II, lequel fit de même pour son fils aîné, Rodolphe II. Pour ces deux souverains, le principe de l'élection est donc légèrement obscurci par celui de l'hérédité. Mais Mathias, frère de Rodolphe II, et Ferdinand II, cousin de Rodolphe, sont régulièrement élus par la diète Hongroise ; Ferdinand II est même obligé de rendre un *diplôme*, par lequel il reconnaît avoir été élu par la diète *conformément aux usages anciens et à des droits sans cesse admis*.

C'est sous le règne de Ferdinand II que la Bohême perd son autonomie : soulevée contre son souverain, à la suite de la défenestration de Prague, qui est le signal des luttes religieuses désignées dans l'histoire sous le nom de « Guerre de Trente ans », elle est vaincue à la bataille de la Montagne blanche (1620) ; et Ferdinand II rend le 10 mai 1627 une ordonnance par laquelle il déclare se réserver, pour lui seul, le droit de faire la loi (*jus legis ferendæ*), et en particulier celui de changer, modifier, améliorer la Constitution du pays. La Bohême n'est plus alors qu'une province qui vient s'ajouter aux autres pays héréditaires. Et l'on commence à percevoir, dans la monarchie des Habsbourg, deux groupements : l'un comprenant les pays héréditaires (*Erbländer*), c'est-à-dire la Bohême, les archiduchés d'Autriche, les duchés de Styrie, Carinthie, Carniole, etc., où le souverain est tout-puissant et absolu, en présence de diètes régionales sans influence et sans pouvoir ; et l'autre composé de la Hongrie avec la Transylvanie, la Croatie et la Slavonie (*regnum Hungariæ et ei partes annexæ*), où les droits du souverain sont limités par des Constitutions, en partie coutumières et en partie écrites et où les diètes con-

servent jalousement leurs attributions et leurs prérogatives.

C'est la naissance du dualisme austro-hongrois.

Le fils et le petit-fils de Ferdinand II, Ferdinand III (1637-1657) et Léopold I (1657-1705) sont régulièrement élus en Hongrie. Leurs règnes correspondent à l'époque des grandes guerres contre les Turcs : la Hongrie n'est qu'un vaste champ de bataille ; mais devant les efforts réunis de tous les pays placés sous la souveraineté des Habsbourg, les Turcs reculent. Pour témoigner leur reconnaissance, et pour récompenser S. M. Léopold I d'avoir battu *dans des combats glorieux l'ennemi inhumain de la Chrétienté, les Turcs, et de l'avoir chassé des Boulevards de l'Empire*, la diète (loi II de 1687) prend l'engagement de ne reconnaître pour roi à l'avenir que le premier né des descendants mâles de Sa Majesté (1). Elle spécifie qu'au cas où les deux fils de Léopold I mourraient en ne laissant que des filles, elle reprendrait son droit d'élire un roi à sa convenance.

Cette dernière hypothèse allait précisément se réaliser : Léopold I meurt en 1705, laissant une fille, Maria-Antonia, mariée à Maximilien de Bavière, et deux fils, Joseph et Charles. Joseph lui succède sous le nom de Joseph I, et meurt en 1711 sans laisser de fils ; Charles (VI dans les pays héréditaires et III en Hongrie) n'a lui-même que des filles. La branche espagnole de la Maison d'Autriche s'est elle-même éteinte en 1700 en la personne de Charles II,

(1) Quod annodo imposterum neminem alium quam altetitulatæ suæ cæsareæ et Regiæ Majestatis proprii ex lumbis suis descendendum masculorum heredum primogenitum in perpetuum... pro legitimo suo rege et domino sint habituri. Loi II de 1687, Katona 35. 490 s. q.

remplacé à Madrid par le duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV et chef d'une nouvelle dynastie.

Que va devenir la monarchie des Habsbourg ?

Dès le mois de mars 1712, la diète de Croatie-Slavonie — sans en avoir été sollicitée, à ce qu'il semble — décide d'admettre à la succession, à défaut d'enfants mâles, la descendance féminine de la Maison d'Autriche, et, en particulier, la princesse de cette famille qui possédera *non seulement l'archiduché d'Autriche, mais encore les duchés de Styrie, Carinthie et Carniole, et tiendra cours dans l'archiduché d'Autriche*; elle déclare vouloir, en agissant ainsi, éviter le bouleversement qu'amènerait un interrègne et montrer sa reconnaissance à la Maison d'Autriche.

Il est probable qu'au fond, elle entend avant tout affirmer son indépendance et son droit propre à se choisir un roi; aussi les Hongrois, qui ont une tendance à ne voir dans la Croatie-Slavonie qu'un des royaumes dépendant de la Couronne de Saint-Etienne, se montrent-ils inquiets de cette décision : ils font demander par le Cardinal primat à Léopold I, si elle a été suggérée par la Cour de Vienne.

De son côté, la diète de Croatie envoie à Vienne une députation pour porter officiellement la décision de 1712 à la connaissance du souverain.

Léopold I se voit donc obligé de prendre parti, car il lui faut répondre aux Hongrois et aux Croates. En juillet 1712, il convoque à Presbourg une *Conférence palatine*, ainsi appelée parce qu'elle est présidée par le palatin de Hongrie, et composée des principaux dignitaires du pays et lui demande son avis sur l'admission des femmes à la succession.

Cette conférence déclare, dans son rapport, que la question n'est pas encore mûre ; mais elle estime que la succession des femmes n'aurait chance d'être admise que si certaines conditions étaient remplies, notamment :

1° Transmission de l'universalité de la succession à la même princesse (hæreditas ex asse), de façon que les pays réunis actuellement sous le sceptre des Habsbourg ne soient ni divisés ni partagés ;

2° Confirmation, par un diplôme solennel, de tous les droits, libertés, prérogatives de la diète hongroise, etc.

Le 19 avril 1713, Charles VI, dans une réunion solennelle de ses conseillers et ministres, donne connaissance de la pragmatique sanction (1). qui règle de la façon suivante l'ordre de ses héritiers au trône :

1° Ses fils ;

2° A défaut de fils, ses filles légitimes ;

3° Puis les filles de Joseph I, son frère ;

(1) Pragmatique vient de *πραγματικός* (*πραγμα* = affaire *πραττειν* = faire) devenu en latin *pragmaticus*. L'origine de l'expression pragmatique sanction est romaine. On appela *sanctio pragmatica* à partir de Constantin et en Orient le rescrit qui n'était pas simplement répondu par l'empereur en marge des suppliques, mais était l'objet d'une expédition spéciale et solennelle. Au Moyen-Age, on s'est servi de pragmatiques sanctions dans deux cas : 1° les souverains les emploient pour désigner des lois d'une importance capitale, des édits sur des matières importantes, notamment sur des successions dynastiques (pragmatique sanction de 1759 qui règle l'ordre de succession des Bourbons d'Espagne) ; 2° la Cour de Rome s'en sert pour désigner les édits des souverains pris unilatéralement (par opposition aux concordats qui sont synallagmatiques) sur des questions religieuses : pragmatique sanction de Bourges, en France ; pragmatique sanction de 1767 qui prononce la suppression des jésuites en Espagne.

TABLEAU GÉNÉALOGIQUE DE LA MAISON D'AUTRICHE.

BRANCHE ESPAGNOLE de la Maison d'Autriche		
Charles-Quint + 1558 (appelé Charles I comme roi d'Espagne) abdique en 1555	Maximilien II + 1576	Ferdinand I + 1564
Philippe II + 1598	Rodolphe II + 1612	Mathias II + 1619
Philippe III + 1621		
Philippe IV + 1665		
Charles II + 1700		
	Ferdinand IV 1654 Ferdinand I + 1705	Charles de Styrie Ferdinand II + 1637 Ferdinand III + 1657
	Maria-Antonia épouse de Maximilien de Bavière	Joseph I + 1711 Charles VI + 1740 Marie-Thérèse + 1780
	Joseph II + 1790	Léopold II + 1792 Marie-Antoinette épouse de Louis XVI François I + 1835
	Ferdinand I + 1875 abdique en 1848	François Charles
	François Joseph	Charles Louis
		François Ferdinand

4° Ensuite sa sœur ;

5° Enfin, les autres lignes de la maison archiducal.

Le tout en suivant l'ordre de primogéniture et la règle de l'universalité de la succession (1).

En 1720, Charles VI décide de communiquer sa pragmatique sanction à toutes les diètes de la monarchie.

En Bohême et dans les pays héréditaires allemands, l'acceptation des nouvelles règles successorales n'a été qu'une simple formalité, un enregistrement. Charles VI aurait pu se dispenser de les leur communiquer, car il était maître absolu en la matière : son unique but a été de mieux assurer par ce moyen la *vim sanctionis pragmaticæ et legis perpetuo valituræ*.

Toutes les diètes se sont empressées de prendre acte de la communication : l'archiduché d'Autriche, en deçà de l'Enns, le 19 avril 1720 ; l'archiduché d'Autriche, au delà de l'Enns, le 22 du même mois ; la Carinthie, le 5 juin 1720 ; la Styrie, le 10 ; la Carnole, le 19, même mois ; Gorz et Grodiska, le 5 août 1720 ; Trieste et Fiume, le 9 septembre ; la Bohême, le 16 octobre ; la Moravie, le 17 ; la Silésie, le 21, même mois ; le Tyrol, le 13 décembre, etc.

En Hongrie, les choses ne sont pas allées aussi rapidement. La pragmatique sanction ne pouvait pas y être imposée. La diète était bien liée par la loi de 1687 en ce qui concerne la descendance masculine ; mais ses droits

(1) Un procès-verbal de cette séance a été rédigé et certifié par le référendaire aulique von Schickh, agissant en qualité de notarius publicus, puis déposé aux archives de la Cour, où il existe encore. Le texte de la pragmatique sanction est imprimé dans le Codex austriacus édité en 1748.

étaient intacts pour l'admission des femmes à la succession.

Elle est convoquée le 1^{er} mai 1722 pour le 20 juin suivant, à Presbourg. Elle renouvelle les conditions déjà indiquées dans la conférence palatine de 1712 ; elle veut bien promettre que *qui vel quæ promissorum augusta domus austriacæ regnorum et provinciarum hæres..... existet, eodem successionis..... hæreditario jure etiam pro infallibili Rege Hungariæ partiumque, regnorum et provinciarum eidem annexarum æque indivisibiliter intelligendarum habeatur et coronetur* (Loi I de 1722-23, § 4) ; mais c'est dans un but bien déterminé : *pro stabilienda in omnem casum etiam contra vim externam cum vicinis regnis et provinciis hæreditariis unione et conservanda domestica tranquillitate* (Loi I, 1722-23, préambule) et c'est à la condition que tous les pays héréditaires soient possédés *indivisibiliter ac inseparabiliter, invicem et insimul ac una cum Regno Hungariæ* (Loi II, 1722-23, § 7.)

La Diète discute donc le texte qui lui est soumis par le souverain et qui devient par suite un simple « projet de loi » soumis aux délibérations de l'Assemblée, qui l'amende et le modifie ; le texte voté reçoit la sanction royale et devient les lois I et II de 1722-23.

Le texte de 1713 et celui des lois hongroises de 1722-23 diffèrent à plusieurs points de vue :

1^o Par leur forme. Le texte de 1713 a été imposé aux pays héréditaires par un souverain absolu ; le texte hongrois a été délibéré par la diète, sanctionné par le roi, c'est une *loi* du pays et non un *édit* du monarque ;

2^o Par leur contenu.

a) La descendance féminine reconnue par la Hon-

grie n'est pas aussi compréhensive que celle admise dans les pays héréditaires; elle s'arrête aux descendances de Charles VI, puis de Joseph I, et enfin de Léopold I, mais ne comprend pas les « *autres lignes de la maison archiduale* (1) » et la diète se réserve même expressément (loi I, 1722-23, § 11) le droit d'élection du nouveau roi, en cas d'extinction des trois lignes indiquées.

6) En même temps le texte hongrois établit une certaine union entre les différents pays de la monarchie des Habsbourg; il maintient bien le principe de dualité déjà existant, car il distingue, d'une part, les pays héréditaires, qui doivent être gouvernés *indivisibiliter ac inseparabiliter*, et, de l'autre, la Hongrie et ses « *partes annexæ* », formant également un seul tout, *æque indivisibiliter intelligendæ*. Mais ces deux groupes doivent former entre eux une union stable (*pro stabilienda unione*, dit le préambule de la loi I) ayant pour but la défense et la protection commune contre les ennemis extérieurs et les troubles intérieurs.

En résumé, la pragmatique sanction, telle qu'elle résulte des lois hongroises de 1722-1723, établit entre tous les pays de la Monarchie réunis en deux groupes (pays héréditaires et Hongrie) : 1° la communauté de souverain ; 2° la solidarité des intérêts politiques; et ce jusqu'à extinction de toute descendance de Léopold I.

Le 2 octobre 1740 Charles VI meurt sans laisser de fils; conformément à la pragmatique sanction, c'est sa fille aînée, Marie Thérèse, épouse de François de Lorraine qui monte sur le trône. Elle se fait couronner en Hongrie le 25 juin 1741 et, grâce à l'appui efficace que lui apportent

(1) Voir plus haut page 11.

ses fidèles sujets de ce pays (1), elle réussit à triompher des compétiteurs qui, ne reconnaissant pas la pragmatique sanction, revendiquent les armes à la main la succession de Charles VI, et à se maintenir sur le trône. Elle entreprend des réformes importantes dans l'administration ; mais ses réformes ne visent en général que les pays héréditaires : la Hongrie est exceptée. Elle reconnaît ainsi que ses pouvoirs n'y sont pas aussi étendus que dans les pays héréditaires ; elle respecte les droits et libertés du pays et convoque trois fois la diète hongroise pendant son règne (1741 ; 1751 et 1764).

Avec Joseph II (1780-1790), on assiste à un premier essai de centralisation à outrance. Dès le début de son règne, le nouveau souverain marque son dessein bien arrêté de ne pas tenir compte de l'autonomie hongroise : pour ne pas avoir à prononcer le serment de respecter la Constitution, il ne se fait pas couronner en Hongrie. Son ambition est d'incorporer complètement la Hongrie dans l'empire unifié et de faire de ce pays une simple province administrée d'après les mêmes règles que les autres pays et royaumes de la monarchie.

Il veut partout l'uniformité :

1° Uniformité administrative ; tout son empire sera gouverné de Vienne ; plus de diètes régionales ; partout des fonctionnaires nommés par le pouvoir central, lui obéissant strictement et exécutant fidèlement ses instruc-

(1) Séance fameuse de la diète hongroise du 11 septembre 1741 où Marie Thérèse, en robe noire, sans aucun ornement, vient en personne exposer les dangers qui menacent son trône et où les hongrois, enthousiasmés par la présence de leur belle et malheureuse reine s'écrient : « *Moriamur pro rege nostro Maria Theresia.* »

tions ; la diète de Hongrie n'est pas réunie une seule fois ; les « Congrégations de Comitats » (1), voient leurs pouvoirs considérablement restreints en 1785, elles sont même supprimées en 1786 ; les obergespann (2) sont privés de leurs fonctions et les vice-gespann transformés en simples agents du pouvoir central ; la Hongrie est divisée en dix districts placés sous la direction de commissaires nommés par l'empereur ; la charge de palatin est supprimée ;

2° Uniformité morale : le 11 mai 1784, Joseph II rend un édit qui fait de l'allemand la langue officielle pour l'administration et la justice ; les fonctionnaires en place devront apprendre cette langue dans l'espace de trois ans, faute de quoi ils seront révoqués. Or, en Hongrie, très peu de personnes connaissent l'allemand ; la langue officielle est le latin ; quant à la langue usuelle, elle varie suivant les régions : c'est le slovaque et le ruthène au Nord, le magyar au Centre, le roumain à l'Est.

Toutes ces réformes sont trop radicales : elles bouleversent la nation. Les mesures que Joseph II édicte par ailleurs (liberté de la presse, 11 juillet 1781 ; édit de tolérance, 21 décembre 1781), ne satisfont pas les populations qui ne sont pas mûres pour des libertés pareilles.

Le malaise est général dans toute la monarchie et Joseph II, fatigué, vaincu par la maladie, assiste lui-même à la faillite des deux principes — absolutisme éclairé et

(1) Les comitats sont les divisions administratives du royaume de Hongrie : ils sont administrés par des assemblées élues, appelées « Congrégations », qui ont toujours eu des attributions importantes, et — comme nous dirions en France — décentralisées.

(2) Obergespann et vice gespann sont les administrateurs (organes exécutifs) des comitats.

toute-puissance de l'Etat — qui ont inspiré tous ses actes. Il est obligé de rapporter la plupart des mesures qu'il a prises et ramène à Pest la couronne de Saint-Etienne qu'il a osé — au grand scandale des Hongrois — faire venir à Vienne au début de son règne et placer dans le trésor impérial. Il meurt le 20 février 1790 en demandant qu'on inscrive sur son tombeau : « Ci-git un prince qui fut assez malheureux pour voir, malgré ses intentions pures, tous ses projets échouer (1). »

Sous Léopold II (1790-1792), le mouvement de réaction contre les idées centralisatrices de Joseph II s'accroît et le projet de transformer la monarchie en un état unitaire est abandonné ; la Diète hongroise est réunie dès le 8 juin 1790 à Bude ; elle assiste au couronnement de son roi et reçoit son serment d'observer la Constitution du pays. Elle demande à fonctionner d'une façon permanente et à être consultée sur toutes les affaires intérieures et extérieures. Léopold II refuse, mais promet qu'elle sera convoquée au moins tous les trois ans, que les contributions et les troupes ne seront pas levées sans son consentement ; en même temps il sanctionne une série de lois confirmant l'inviolabilité de la Constitution, l'autonomie en matière d'administration intérieure : la dignité de palatin est rétablie ; le latin est de nouveau déclaré langue officielle et le roi reconnaît (loi X de 1790-91) que la Hongrie est un pays libre, indépendant, qui ne doit pas être régi et gouverné d'après les mêmes règles que les autres pays de la monarchie (*Hun-*

(1) Ich wünsche, dass man auf mein Grab schreibe : « Hier ruht ein Fürst der, bei reinen Absichten, so unglücklich war zu sehen, dass alle seine Pläne scheiterten. »

gariam esse liberum regnum et non ad normam aliarum provinciarum regendum et gubernandum); — que le droit de faire la loi, de la modifier, de l'abroger n'appartient qu'au roi légalement couronné et à la Diète, d'accord entre eux; — que le pays ne peut pas être administré par des édits et des patentes.

Mais Léopold II meurt dès le 1^{er} mars 1792 après un règne de deux ans. Son fils, François II, qui lui succède, se trouve en présence d'une situation internationale compliquée : la Révolution française a éclaté; c'est une princesse de la maison d'Autriche qui est sur le trône de France, en danger; l'assemblée législative de Paris déclare la guerre aux rois (20 avril 1792); des coalitions se forment en Europe : François II doit concentrer tous ses efforts sur la politique extérieure.

La paix intérieure lui est donc nécessaire; il convoque d'abord régulièrement tous les trois ans la diète, qui lui accorde l'argent et les troupes dont il a besoin pour soutenir la guerre contre les armées révolutionnaires ou napoléoniennes; à la suite de la bataille d'Austerlitz, il est obligé d'abandonner (patente du 6 août 1806), le titre d'empereur d'Allemagne qui n'a plus de raison d'être, le saint empire romain germanique ayant été dissous; et ne conserve plus que le titre d'Empereur d'Autriche qu'il a créé deux ans plus tôt (11 août 1804). et qui s'applique à tous les pays placés sous sa domination (pays héréditaires et royaume de la Couronne de Saint-Etienne).

En 1811, la Diète de Hongrie refuse de consentir de nouveaux sacrifices pécuniaires; François I^{er} (1) cesse

(1) Il était François II en tant qu'empereur d'Allemagne; comme empereur d'Autriche il n'est que le premier de ce nom et s'appelle, à partir de 1806, François I^{er}.

alors de la convoquer et s'adresse directement aux Comitats qui lui accordent d'abord ce qu'il désire, mais finissent à leur tour par se lasser de ses demandes ; il revient alors à la diète qui est convoquée en 1823, 1830 et 1832.

C'est sous son règne que les fonctions centrales (*Hof-centralstellen*), c'est-à-dire les administrations s'occupant des affaires communes à toute la monarchie, sont le plus fortement organisées ; le *Hofkriegsrath*, conseil aulique de la guerre, reçoit une impulsion vigoureuse sous la direction de l'archiduc Charles, un des adversaires les moins malheureux de Napoléon. Quant à la diplomatie, elle arrive à se créer à la Cour de Vienne une place digne d'elle et de sa renommée ; déjà, sous Joseph I, une section spéciale s'était constituée pour traiter uniquement les affaires d'État et de la Maison de l'Empereur : traités avec les puissances étrangères, et correspondance avec elles, traités de paix, nomination des ambassadeurs, etc... ; elle s'appelait Chancellerie d'Etat (*Staatskanzlei*), sous la grande impératrice Marie Thérèse ; la *Staatskanzlei*, avec Kaunitz, devient complètement indépendante de la *Hofkanzlei* (chancellerie aulique) ; avec le prince de Metternich (1814) elle revêt sa forme définitive et prend le nom de *Haus-Hof-und Staatskanzlei* (Chancellerie ou Ministère d'Etat, de la Maison de l'Empereur et de la Cour) qu'elle conservera jusqu'en 1848 où elle deviendra le Ministère de la Maison de l'Empereur et des Affaires Etrangères (*Ministerium des kaiserlichen Hauses und des Aussern*).

C'est également François I qui réglemente l'administration centrale des finances ; elle existait déjà avant lui, mais n'a jamais été très développée, les Hongrois ayant toujours protesté contre la centralisation financière ;

l'organe central en cette matière est la *Hofkammer* (Chambre aulique du Trésor).

Le règne de Ferdinand I (V en Hongrie ; 1835-1848) est surtout marqué par un mouvement de réformes ; c'est l'époque des conflits constitutionnels entre les souverains et leurs peuples. Le mouvement libéral qui éclate à Paris au début de 1848 a sa répercussion dans la monarchie des Habsbourg. La révolution est partout : à Prague, à Vienne, à Budapest et à Milan. En face de ces insurrections populaires, Ferdinand est obligé de faire des concessions.

Dans les pays héréditaires, le mécontentement est grand contre l'absolutisme qui a régné en maître depuis près de quarante ans que Metternich est au pouvoir (1) ; pour calmer ses sujets, Ferdinand annonce, dans une proclamation du 13 mars 1848, des réformes (suppression de la censure, liberté de la presse) ; le 25 avril 1848, il octroie une constitution, qu'il se décide ensuite à soumettre à l'approbation d'une assemblée constituante qui se réunit à Vienne le 22 juillet 1848.

En Hongrie, le mouvement révolutionnaire, appuyé sur un sentiment national très développé et jaloux de ses libertés séculaires réclame impérieusement l'abolition des privilèges, l'indépendance de la Hongrie, l'institution d'un gouvernement national. Ferdinand accorde quelques-unes des réformes demandées : le 17 mars 1848, il supprime les anciens rouages administratifs (chancellerie aulique hongroise ; lieutenance) et charge le comte Batthyany de former un ministère. Mais pendant ce temps, la diète,

(1) Metternich a été ministre des affaires étrangères du 8 octobre 1809 au 13 mars 1848.

qui est réunie depuis le 7 novembre 1847 et où le parti des réformes dirigé par Kossuth et Deak est en majorité, vote une série de lois importantes, qui sont devenues célèbres sous le nom de : Lois de 1848.

Les caractéristiques de ces lois sont les suivantes :

1° Au point de vue des libertés individuelles : abolition des privilèges ; répartition uniforme des charges ; suppression des corvées ; droit électoral basé sur un cens très peu élevé ; égalité de toutes les religions ;

2° Au point de vue constitutionnel : établissement du régime parlementaire ; plus de gouvernement personnel et irresponsable, plus de diète à la merci du souverain et sans contrôle sur le pouvoir exécutif ; désormais le roi gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables devant le Parlement ;

3° Au point de vue des relations avec les autres pays de la monarchie : absence à peu près complète de précision et d'organisation. Les lois de 1848 ne semblent pas cependant avoir voulu briser tout lien avec les pays héréditaires : la loi III de 1848 qui organise les pouvoirs publics de la Hongrie ne prévoit pas de ministre des Affaires étrangères ; elle ne parle pas de l'armée et cependant depuis 1713 la monarchie des Habsbourg connaît une armée unique, commune à tous les pays, y compris la Hongrie. Il semble donc que sur ces deux points les lois de 1848 entendent maintenir le statu quo, c'est-à-dire l'exercice de la souveraineté extérieure en commun par le souverain commun, et l'organisation en commun de la force armée. Du reste le paragraphe 13 de cette même loi prévoit la création d'un ministre *ad latus*, qui résidera à Vienne auprès du souverain et donnera son avis sur toutes les *affaires communes à la Hongrie et aux pro-*

vinces héréditaires. La Hongrie admet donc l'existence d'affaires communes. Mais c'est tout : combien y a-t-il d'affaires communes ? Comment sont-elles administrées ? Les lois de 1848 sont muettes sur ces deux points.

Ces lois sont sanctionnées par Ferdinand le 11 avril 1848 ; la Transylvanie, après un vote conforme de sa diète, est incorporée à la Hongrie ; un Parlement élu sur les bases mêmes des lois nouvelles, se réunit à Pest le 5 juillet 1848.

Mais, à peine promulguées, les lois de 1848 causent d'amères déceptions parmi les populations non magyares de la Hongrie : Slovaques au Nord, Roumains à l'Est, Croates au Sud ; car le mouvement de 1848 était aussi national que libéral et tous ces peuples qui avaient espéré, en même temps que des réformes, la reconnaissance de leur nationalité, s'aperçoivent que ces lois n'ont eu qu'un but : magyariser les éléments slaves et roumains du royaume de Saint-Étienne et créer un état unitaire avec prédominance de l'élément magyar et de la langue magyare, déclarée langue officielle.

Ils se soulèvent tous au cri de : « *Voluerunt nos magyarisare !* »

La diète de Croatie, réunie le 5 juin 1848, proclame l'indépendance du royaume tri-unitaire de Croatie-Slavonie-Dalmatie, élabore une constitution, propre pour les affaires intérieures, mais admettant pour le surplus une certaine communauté avec l'ensemble de la monarchie, nomme le ban Jellachich dictateur de la Croatie et déclare qu'elle n'entrera en relation avec la Hongrie que sur un pied d'égalité, sur la base de la pragmatique sanction, comme une nation traitant avec une autre nation.

En même temps, la Révolution est vaincue : à Milan

par le vieux maréchal Radetzky, à Prague et à Vienne par le prince Windischgrætz ; Ferdinand, qui s'est enfui devant l'émeute, à Innspruch, peut rentrer à Vienne. Redevenu le plus fort, il suspend le 22 octobre la Constituante de Vienne, puis l'envoie siéger, l'exile — comme faisaient les rois de France de leurs Parlements trop indépendants — à Kremsier, en Moravie, où elle vote un projet de Constitution, dénommé par la suite *Constitution de Kremsier* et qui, comme les lois hongroises de 1848, ne contient presque rien sur les affaires communes à l'ensemble de la monarchie. Ce projet n'a, du reste, jamais reçu la sanction de l'Empereur.

Le 2 décembre 1848, Ferdinand abdique en faveur de son neveu François-Joseph, âgé de 18 ans. Dans sa première proclamation, le nouveau souverain annonce son intention *de réorganiser et de rajeunir toute la monarchie* et son désir *de réunir dans un grand corps d'Etat tous les pays et toutes les races de la monarchie*.

La diète hongroise ne s'y trompe pas : elle sent, d'après les termes mêmes de la proclamation, que le dessein de François-Joseph est de reconstituer l'unité de la monarchie au détriment de l'indépendance hongroise. Elle engage aussitôt la lutte : elle refuse de le reconnaître comme roi, attendu (protestation du 7 décembre) que l'abdication de Ferdinand, la renonciation de l'archiduc François-Charles, son frère, sont nulles, comme faites sans le consentement de la nation et que celui-là seul peut être reconnu comme roi de Hongrie qui a conclu avec le pays le pacte du couronnement.

Le prince Windischgrætz, aidé du ban Jellachich qui se trouve, depuis le 22 septembre, à Stuhlweissenbourg avec ses 20.000 Croates, marche sur Buda-Pest qui est

évacué le 3 janvier 1849 par les Magyars ; la diète hongroise se transfère à Debreczin, proclame le 14 avril 1849, sur la proposition de Kossuth, l'indépendance de la Hongrie, la déchéance de la maison de Habsbourg, bannie à perpétuité du territoire hongrois ; la forme définitive du gouvernement est réservée et Kossuth est nommé provisoirement gouverneur président.

Mais la Russie — par une intervention qui n'est pas encore expliquée — entre en scène et vient prêter l'appui de ses armes à François-Joseph ; le général en chef des armées hongroises, Georgey, est vaincu et capitule à Villagos : la cause magyare est perdue.

La Hongrie doit se résigner à subir la Constitution octroyée du 4 mars 1849, commune à tous les pays de la monarchie (pays héréditaires et Hongrie) et qui abroge (§ 71) toutes les lois hongroises en contradiction avec elle. Elle accorde, il est vrai, quelques garanties ; mais le gouvernement de Vienne trouve bientôt que c'est encore trop, et la Constitution de mars est abrogée le 31 décembre 1851 comme ne répondant pas aux nécessités de l'Empire d'Autriche ; un ordre de cabinet indique les principes dont s'inspirera le gouvernement dans la direction des affaires, savoir : l'unité de la monarchie et l'uniformité de l'administration.

L'État hongrois disparaît dans l'empire d'Autriche, le Voïvodat serbe, la Transylvanie, la Croatie sont arrondis au détriment de l'ancien royaume de Hongrie ; ce qu'il en reste est divisé en cinq districts ; plus de représentation des intérêts locaux ; les congrégations de Comitats ne fonctionnent plus ; la langue officielle est l'allemand ; les fonctionnaires s'abattent sur la Hongrie, venant de toutes les parties de l'empire. L'autonomie judiciaire est sup-

primée : la Table des septemvirs est fondue dans la Cour de cassation de Vienne ; le système des impôts autrichiens (sur le revenu, du timbre, monopole du tabac, etc...), est étendu aux nouveaux districts de la Hongrie.

L'âme de cette nouvelle organisation est le ministre de l'Intérieur de Vienne, le baron Alexandre de Bach, qui se vante de « transformer en vingt-cinq ans la Hongrie en « une province germano-slave ; le magyarisme ne sera « plus alors qu'une manifestation sporadique sans importance ». Il a du reste donné son nom à ce système qui a triomphé de 1850 à 1860 ; c'est le « régime de Bach », qui se résume en deux mots : absolutisme et centralisation (1).

Et cependant ce régime ne donne pas le bonheur aux peuples qui y sont soumis. Dans l'espace de dix ans, les impôts directs augmentent de 143 % ; les impôts indirects de 120 % ; la dette publique de 1.300 millions ; le crédit de l'État est ébranlé.

En 1859 enfin, François-Joseph est vaincu une première fois sur les champs de bataille : après Magenta et Solferino il doit abandonner la Lombardie.

Le mécontentement est général. Aussi, le 13 juillet 1859, en même temps qu'il annonce à ses peuples la conclusion de la paix, l'empereur promet des réformes en matière législative et administrative.

Pendant la période absolutiste (1850-1860), l'empereur s'était entouré d'un *Conseil d'Empire*, *Reichsrath*, dont les statuts avaient été fixés par la patente du 13 avril 1851 ;

(1) M. le professeur Gumplovicz caractérise cette période ainsi : « Während 10 Jahre wurde absolut und clerical regirt ». Pendant 10 ans le gouvernement fut absolu et clérical.

il était composé exclusivement de membres nommés par l'empereur ; n'avait aucune initiative et était uniquement chargé de donner son avis sur les questions qui lui étaient soumises.

Une patente du 5 mars 1860 décide que ce Reichsrath sera renforcé — d'où son nom de *Reichsrath renforcé* (*verstärkter Reichsrath*) — par l'adjonction de 38 membres, pour la désignation desquels les futures diètes locales auront un droit de présentation, mais qui, en attendant la création de ces diètes, seront nommés directement par l'empereur et pris dans les différentes provinces de la monarchie.

Les membres ainsi nommés répondent tous à l'appel de l'empereur, même les hongrois qui se contentent de formuler des réserves sur les droits historiques de leur pays ; et le Reichsrath renforcé est convoqué pour mai 1860.

Il n'avait, en principe, comme son aîné dont il était issu, qu'un simple pouvoir de conseil ; mais un rescrit du 17 juillet 1860 lui abandonne le règlement de certaines affaires financières. C'est ainsi que le projet de budget pour 1861 lui est soumis. La commission nommée à cette occasion aborde franchement la question et déclare que, pour rétablir l'équilibre budgétaire et remettre de l'ordre dans les finances de l'Etat, il est nécessaire de donner à l'empire une nouvelle organisation. Tout le monde est d'accord sur ce point : réformes financières et réformes administratives doivent aller de front. Mais sur la façon de comprendre la nouvelle organisation administrative, la commission se divise :

La majorité estime qu'il faut reconnaître les droits politiques, consacrés par l'histoire, des différents pays de

l'empire, leur accorder une certaine autonomie en matière d'administration intérieure et de législation et établir définitivement le lien constitutionnel qui les réunira.

Pour la minorité, au contraire, l'autonomie ne peut être accordée qu'aux dépens de l'unité de l'empire : elle est d'avis, en conséquence, qu'il faut maintenir un pouvoir central très fort.

Donc, deux tendances nettement opposées :

La première, autonomiste et décentralisatrice, peut-être même fédéraliste ; la deuxième, unitaire et centralisatrice.

La première est favorable aux pays qui ont joui autrefois d'une certaine indépendance et qui demandent le rétablissement de leurs droits historiques : la Hongrie, la Transylvanie, la Croatie, la Bohême, en un mot tous les peuples non allemands. La deuxième rallie les partisans de l'absolutisme et de la centralisation allemande qui ont triomphé avec Joseph II et Bach ; c'est la doctrine du parti allemand de l'empire.

La première tendance l'emporte d'abord dans l'esprit de François-Joseph qui publie le 20 octobre 1860, la Constitution connue sous le nom de : *Diplôme d'octobre*.

Un parlement central, Reichsrath, comprenant une chambre unique de cent membres élus par les diètes locales, légifère sur les affaires, limitativement énumérées (monnaie, crédit, douanes, commerce, postes et télégraphes, chemins de fer, service militaire) qui sont communes à tous les pays. Toutes les autres affaires rentrent dans la compétence des diètes régionales qui les règlent ; les pays de la couronne de Hongrie,

dans le sens de leurs anciennes constitutions ; les pays héréditaires, dans le sens et en conformité des statuts provinciaux qui les régissent.

C'est la transformation de l'Autriche en Etat fédéral : l'Etat central est maintenu, mais une autonomie considérable est accordée aux différents pays de l'empire. Une série d'ordonnances, rendues en exécution du diplôme d'octobre, établissent même un certain dualisme dans l'empire ; les ministères de l'intérieur, de la justice, sont supprimés en tant qu'administrations centrales ; leurs attributions sont transférées au ministère d'Etat pour les pays héréditaires et aux chancelleries auliques de Hongrie et de Transylvanie qui sont rétablies ; la Curie royale est réinstallée à Pest sous la présidence du *judez curiæ* ; les comitats sont rétablis.

Cette constitution ne satisfait personne : les Allemands sont mécontents de voir s'évanouir une fois encore leur rêve de l'unification allemande de l'empire. Quant aux Hongrois, ils s'en tiennent à leur vieux principe de la « Continuité du droit » ; les lois de 1848 n'ont pas été abrogées par les pouvoirs — roi et diète — qui les ont créées, donc elles sont toujours en vigueur ; le § 71 de la Constitution de mars 1849 qui abroge les lois antérieures a été rendu par le roi seul, donc il est sans valeur juridique. Dans ces conditions, que leur importent les constitutions octroyées, les libertés accordées par Vienne ; ils n'ont qu'à puiser à pleines mains dans leurs lois nationales pour y trouver toutes les libertés qu'ils revendiquent.

Une agitation considérable s'empare du pays. L'empereur désigne les obergespann chargés d'administrer provisoirement les Comitats en attendant une organisation

définitive ; à peine nommés, ces obergespann décident tous d'en revenir aux congrégations régies par les lois de 1848. Une conférence est réunie à Gran sous la présidence du cardinal primat pour élaborer un projet de loi électorale de la diète, basé sur la loi de 1608 ; cette conférence émet l'avis qu'il n'y a qu'à appliquer les lois de 1848 sur l'élection et les pouvoirs de la diète.

En présence de cette agitation et ne voulant pas céder aux Hongrois, François-Joseph renvoie le comte Goluchowski, le père de la Constitution fédéraliste de 1860 et le remplace à la tête du ministère par Schmerling. Dès le 26 février est promulguée une nouvelle Constitution, connue sous le nom de : *Patente de février*.

Cette patente se présente comme devant « compléter » le diplôme d'octobre ; mais elle s'inspire en réalité de principes tout différents et elle revient au système unitaire et centraliste préconisé par la minorité du Reichsrath renforcé de 1860.

Elle dédouble les attributions de l'ancien Reichsrath : les unes, celles qui se réfèrent au pouvoir de conseil et d'avis, vont à un Staatsrath, ou Conseil d'État proprement dit ; les autres, les attributions législatives, sont données à un Parlement qui conserve le nom de Reichsrath et se compose de deux chambres : 1^o chambre des seigneurs, dont les membres sont nommés par l'empereur ; 2^o chambre des députés, dont les membres, au nombre de 343, sont élus par les diètes locales à raison de 223 pour les pays héréditaires et de 120 pour les pays de la Couronne de Saint-Etienne (Hongrie proprement dite 85, Croatie et Slavonie 9, Transylvanie 26).

Elle distingue deux sortes de séances : celles du Reichsrath complet, délibérant sur les affaires de toute la mo-

narchie (Hongrie comprise) et le Reichsrath étroit, c'est-à-dire les 223 membres des pays héréditaires, s'occupant des affaires propres à ces derniers seulement.

Elle admet (§ 2) pour la Hongrie, la Transylvanie et la Croatie-Slavonie le rétablissement de leurs anciennes constitutions, dans les limites compatibles avec le diplôme d'octobre et la patente de février. Pour les autres pays (§§ 3 et 4) elle promulgue des ordonnances (jointes à la patente) qui seront leurs lois fondamentales, leurs statuts provinciaux.

L'idée de Schmerling était donc de créer un Etat constitutionnel (1) mais centralisé, en accordant une autonomie assez grande à la Hongrie, à la Transylvanie et à la Croatie qui, par contre, ne forment pas un seul tout et restent séparées les unes des autres.

. Les diètes se réunissent pour élire leurs députés au Reichsrath qui est convoqué pour le 29 avril 1861. C'est dans ces diètes que va se livrer la bataille et que va se décider le sort de la patente de février : si les élections se font normalement, la patente est reconnue et Schmerling triomphe ; si les diètes refusent d'élire leurs députés, c'est l'échec de la politique de centralisation.

Les diètes des pays allemands procèdent aux élections sans soulever d'objections ; celles des pays polonais, tchèques, slovènes, élisent également leurs députés, tout en réservant leurs droits historiques.

La diète hongroise est convoquée pour le 2 avril 1861 ; l'antagonisme entre l'empereur et elle se manifeste dès le début. Le rescrit de convocation porte que la diète siégera

(1) Mais sans gouvernement parlementaire ; l'empereur choisit ses ministres à son gré : ceux-ci ne sont pas responsables devant les Chambres qui ne font que voter les lois.

à Bude ; elle se réunit à Pest pour se conformer à la loi VI de 1848. La séance d'ouverture a lieu le 6 avril : en présence des deux chambres réunies, le tavernicus Georges Mailath donne lecture du discours de l'empereur : celui-ci manifeste son regret de ne pouvoir ouvrir en personne les séances de la diète, annonce qu'il fera déposer sur le bureau de la diète, pour être acceptées par elle et insérées dans le recueil des lois, les actes d'abdication de Ferdinand et de renonciation de l'archiduc François-Charles, et qu'il sera prêt, une fois le texte du diplôme d'avènement discuté et accepté par la diète et par lui, à se faire couronner roi de Hongrie, conformément aux lois séculaires du pays.

Les deux chambres se séparent et commencent leurs délibérations. A la Chambre basse, ou « Table des Etats », la réponse à faire au discours du trône donne lieu à des débats passionnés : tout le monde est d'accord pour ne pas accepter *l'octroi* d'une constitution et pour affirmer les droits imprescriptibles de la Hongrie — représentée par ses organes légaux : roi et diète — à se donner la constitution qui lui plait.

Mais un parti assez fort va plus loin ; il prétend que l'abdication de Ferdinand et la renonciation de François-Charles n'ayant pas été acceptées par la diète, sont nulles et non avenues ; que François-Joseph, ne s'étant pas fait couronner, en la forme usuelle, dans les six mois de son avènement (loi III de 1790-91), ne peut pas être considéré constitutionnellement comme roi de Hongrie : *non est unctus, non est coronatus, non est rex noster*, il n'est pas oint, il n'est pas couronné, il n'est donc pas notre roi ; n'étant pas roi légal, *rex legitimus*, il n'existe pas juridiquement et on ne peut correspondre avec lui ;

une *adresse* à un monarque inexistant ne se comprendrait pas ; la diète ne peut qu'exprimer, par une *résolution*, ses sentiments et ses desiderata.

Adresse ou résolution, voilà en quoi se résume toute la discussion ; c'est sur cette question de forme que se concentrent les débats. Deux partis se créent : parti de la résolution, conduit par Tizsa, auquel se joint l'extrême-gauche de la diète, qui demande l'indépendance complète de la Hongrie, et le parti de l'adresse, qui reconnaît comme chef François Deak, député de Pest. Deak ne tarde pas à prendre une influence considérable sur l'assemblée ; à la tête du parti modéré libéral, il devient à partir de cette époque le chef moral de la nation, qui l'entoure d'une véritable vénération : il est « le vieux maître », le « sage de la nation ». Partisan résolu des droits historiques de son pays qu'il s'emploie de toutes ses forces à faire triompher, il soutient, contre les légistes rigoureux et outranciers, que François-Joseph est, en fait, sinon en droit strict, roi de la Hongrie, qu'il doit être considéré comme tel en attendant que le couronnement lui ait donné le caractère légal qui lui manque (1). Aux partisans de l'indépendance absolue, il montre que la réconciliation du pays avec son souverain est la vraie politique à suivre, que l'union de la Hongrie avec les pays héréditaires sur la base de la pragmatique sanction de 1723 peut seule donner au pays le rang qui lui convient parmi les puissances européennes (2).

(1) Argument de Deak : la diète a toujours entretenu des relations avec le nouveau roi pendant la période allant de l'avènement au couronnement, ne serait-ce que pour discuter le diplôme inaugural.

(2) Discours de Deak à la diète le 13 mai 1861 composé de la trilogie fameuse : Que devons-nous dire ? A qui ? En quelle forme ?

Le 5 juin 1861, le parti de l'adresse l'emporte (155 pour l'adresse ; 152 pour la résolution ; 42 absents ; 1 abstention) ; le projet d'adresse déposé par F. Deak (1) est adopté par les deux Chambres le 6 juillet 1861 (2). Il rappelle que la Hongrie a toujours considéré son indépendance et sa Constitution comme des conditions essentielles de son existence. Le diplôme d'octobre et la patente de février sont des atteintes à sa Constitution ; la Hongrie ne saurait accepter qu'un organe étranger (le Reichsrath central) délibère sur ses propres affaires ; un gouvernement siégeant à Vienne ne saurait pas administrer la Hongrie ni représenter le point de vue hongrois. En matière législative et administrative, la Hongrie ne serait plus qu'une province de l'Autriche. Une pareille situation est contraire au pacte fondamental conclu en 1723 entre la nation et son roi : la Hongrie n'a reconnu la succession des femmes dans la maison des Habsbourg que sous certaines conditions, notamment que les rois s'engagent à respecter les droits, privilèges de la nation tels qu'ils résultent des lois existantes ou à créer. Tous les successeurs de Charles VI (à l'exception de Joseph II) ont donné à ce sujet les garanties nécessaires et prononcé, lors de leur couronnement, le serment sur la Constitution. La pragmatique sanction n'est pas une chartre octroyée, c'est un contrat bi atéral par lequel la Hongrie renonce à élire son

(1) Voir le texte de cette adresse dans : « der Ungarische Verfassungstreit » de Aegidi et Klauhold, publié en supplément par le recueil *Staatsarchiv*, année 1862.

(2) Au lieu d'employer le mot roi, l'adresse disait dans son texte primitif « très sérénissime seigneur ». François-Joseph ayant refusé de la recevoir avec ces termes, elle fut modifiée et on y introduisit le mot roi.

roi, et le roi s'engage à respecter les droits de la Hongrie : ce contrat doit donc être respecté de part et d'autre. Le lien qui doit unir la Hongrie et les pays héréditaires trouve son expression claire et précise dans cette même pragmatique sanction ; il consiste uniquement dans la communauté de la maison régnante, c'est-à-dire, dans une union personnelle ; les lois hongroises ne contiennent aucune trace d'un lien plus étroit, d'une union réelle véritable (1). Au surplus, la Croatie, la Slavonie et la Transylvanie ne sont pas représentées à la diète ; tant que ces pays n'auront pas envoyé leurs députés à la diète, que celle-ci ne sera pas « intégrale », elle n'aura pas compétence pour faire les lois et s'entendre avec le roi au sujet du couronnement.

En résumé la diète demande : 1° le rétablissement de la Constitution et des lois votées régulièrement, en particulier des lois de 1848 ; 2° la reconnaissance d'une union purement personnelle entre la Hongrie et les pays héréditaires ; 3° la réunion à la Hongrie de ses *partes annexæ* (Croatie-Slavonie, Transylvanie).

François-Joseph répond par le rescrit du 21 juillet 1861. Il part d'un point de vue opposé à celui de la diète : celle-ci prétend que les lois de 1848, n'ayant pas été légalement abrogées, sont toujours en vigueur ; François-Joseph est d'avis que, par suite de son action révolutionnaire de 1848, la Hongrie s'est mise hors la loi et qu'elle

(1) C'est sur ce point spécial qu'a porté la polémique entre le professeur autrichien Lustkandl « Das österreichisch-ungarische Staatsrecht » et François Deak lui-même : « Ein Beitrag zum ungarischen Staatsrecht ; Bemerkungen über Wenzel Lustkandl's ungarisch-österreichisches Staatsrecht ».

est déchu par ce fait de sa Constitution (1). Sans doute, dit le rescrit, la patente de février oblige la Hongrie à délibérer de concert avec les pays héréditaires sur certaines affaires communes ; mais cela vient uniquement de ce que ces affaires étaient autrefois réglées d'une façon absolue par le souverain qui, aujourd'hui, consent à partager ses pouvoirs avec les représentants des pays ; les droits constitutionnels de ces pays, et parmi eux de la Hongrie, loin d'être diminués, sont au contraire augmentés. La Constitution de la Hongrie, François-Joseph est prêt à la respecter : il se fera couronner à Pest, il accordera l'autonomie à la Hongrie pour toutes les affaires intérieures ; mais pour le surplus, il faut remonter à la pragmatique sanction et en exprimer tout ce qu'elle contient ; or, elle n'a pas entendu limiter l'union entre la Hongrie et les pays héréditaires à la communauté de Souverain, elle a eu pour but d'assurer la défense mutuelle de tous les pays de la monarchie contre les ennemis extérieurs et les troubles intérieurs ; c'est pourquoi elle a proclamé l'indivisibilité et l'indissolubilité de la monarchie, ce qui entraîne l'existence d'un certain nombre d'institutions communes : il y a toujours eu une armée commune à tous les pays de la monarchie ; jamais la Hongrie n'a eu de représentants spéciaux auprès des souverains étrangers ; et elle a contribué de tout temps au paiement des dépenses concernant l'armée et les affaires extérieures. François-Joseph est donc tout disposé à reconnaître les lois de 1848 qui concernent les réformes

(1) C'est la théorie de la *Rechtsverwirkung* (déchéance du droit, caducité de la loi) par opposition à la *Rechtscontinuität* (continuité du droit).

intérieures du pays (abolition des privilèges, suppression de la dîme ; égalité devant l'impôt, extension du droit de suffrage) ; mais il ne saurait admettre celles des lois de 1848 qui sont en contradiction avec la pragmatique sanction et les principes qui en découlent et qui ont trouvé leur expression dans le diplôme d'octobre et la patente de février ; le couronnement ne pourra avoir lieu que quand les lois de 1848 auront été modifiées et mises en harmonie avec ces dernières. En ce qui concerne la question de la diète intégrale, il est à remarquer que l'union de la Transylvanie à la Hongrie, en 1848, n'a pas fait l'objet d'un consentement libre des nationalités roumaine et saxonne ; elle ne pourra être reconnue que quand les intérêts nationaux des habitants non-magyars auront été sauvegardés. Quant à la Croatie-Slavonie, elle n'a pas admis un seul instant les lois de 1848 ; elle a préféré rompre le lien qui l'unissait à la Hongrie, plutôt que d'obéir au ministère hongrois ; la nature de l'union à établir entre elle et la Hongrie ne peut être déterminée que par une entente entre les diètes des deux pays.

En somme, c'est le rejet pur et simple de toutes les demandes de la diète hongroise. François-Joseph ne veut entendre parler à aucun prix du rétablissement complet des lois de 1848 ; pour la réunion à la Hongrie de ses *partes annexæ*, il réserve l'avenir ; quant à l'union entre la Hongrie et les pays héréditaires, il accepte bien comme base la pragmatique sanction de 1723 ; mais cet acte ne faisant que poser un principe général, il entend en tirer à lui seul toutes les conséquences et, en particulier, décider de sa propre autorité de quelle façon l'indivisibilité de la monarchie sera le mieux assurée.

La diète hongroise répond à ce rescrit du 21 juillet 1861

par une adresse qui reproduit sans aucun changement un projet de Deak et qui est votée à l'unanimité le 12 août 1861.

La diète ne veut, elle aussi, que l'application de la pragmatique sanction, mais de toute la pragmatique sanction et notamment de ses dispositions qui obligent le roi à respecter la Constitution et les lois du pays. Le droit de légiférer, de faire et d'abroger la loi ne peut donc pas être retiré à la diète ; la patente de février ne reconnaît ce principe qu'à moitié, puisque, tout en donnant à la diète le droit de légiférer sur certaines affaires, elle le lui enlève pour certaines autres, pour celles qui sont réservées à la compétence du Reichsrath central. La patente de février ne respecte donc qu'à demi la constitution hongroise : que les lois de la Hongrie soient remises en vigueur, que la diète rentre en possession de ses droits et privilèges séculaires et elle est prête — dans toute son indépendance constitutionnelle — à entamer des négociations pour établir une union avec les pays héréditaires.

La diète maintient donc purement et simplement son point de vue primitif sur la Rechtscontinuität, diamétralement opposé à celui du roi. Dans ces conditions l'accord est impossible. La diète s'en rend compte : elle discute bien point par point toutes les affirmations du rescrit royal, mais c'est seulement pour la forme, pour témoigner de sa confiance inébranlable dans son droit. Au fond, elle n'a plus d'espoir. « Nous constatons avec douleur — dit la fin de l'adresse — que Votre Majesté rend tout accord impossible : le rescrit se place uniquement sur le terrain des Constitutions d'octobre et de février, que nous ne pouvons pas reconnaître ; nous prenons

comme base de discussion les lois de 1848 que le rescrit ne veut pas admettre : ces deux points de vue, en opposition complète, ne sauraient conduire à une entente. Nous considérons avec un profond regret que les délibérations de la diète sont devenues inutiles... car les libertés constitutionnelles du pays ne sont pas notre propriété et nous ne pouvons pas en disposer; elles nous ont été confiées en dépôt par la nation et nous en sommes responsables devant la patrie et devant notre conscience... la nation saura souffrir sans défaillance, car elle espère dans un avenir meilleur ; ce que la force et la violence emportent, le temps et les circonstances peuvent le ramener... »

La réponse de François-Joseph ne se fait pas attendre : le 21 août 1861 la diète est dissoute. Une fois de plus, un gouvernement absolu va régner en maître en Hongrie et l'on revient au régime de compression.

Les diètes de Transylvanie, de Croatie et Slavonie refusent également d'élire leurs députés.

Cependant le Reichsrath central s'était réuni à Vienne à la date fixée : 29 avril 1861. Toutes les diètes avaient répondu à l'appel de l'empereur et envoyé leurs députés, sauf celles de Hongrie, de Transylvanie, de Croatie et Slavonie.

Le 23 août, Schmerling annonce aux deux chambres du Reichsrath que l'empereur vient de dissoudre la diète hongroise, et il ajoute qu'à son avis le refus d'un pays de collaborer au travail législatif ne doit pas empêcher les représentants des autres pays de remplir leur devoir et que la marche des affaires ne doit pas être entravée par le bon plaisir d'un seul. Les deux chambres se rangent à cette manière de voir et décident de fonctionner comme

Reichsrath étroit, pour les affaires communes aux pays héréditaires.

Schmerling, de son côté, va s'efforcer d'amener les diètes rebelles, celle de la Hongrie surtout, à revenir sur leurs décisions et à élire leurs députés au Reichsrath. Le sort de son ministère du reste en dépend. Pendant les quatre années qui vont suivre, sa préoccupation constante sera d'amener la diète hongroise à composition. Pendant ces quatre années, toute la politique intérieure de la monarchie est dominée par cette seule question : la Hongrie enverra-t-elle des députés au Reichsrath ?

Schmerling réunit une deuxième fois la diète de Transylvanie à Hermanstadt en 1863 ; les membres de nationalité magyare s'abstiennent d'y paraître ; les membres de race saxonne élisent le 9 octobre 1863 des députés au Reichsrath de Vienne et enregistrent le diplôme d'octobre et la patente de février. Quand ces députés de Transylvanie arrivent à Vienne, Schmerling déclare que le Reichsrath complet est constitué et qu'il peut valablement délibérer sur les affaires communes à tous les pays de la monarchie.

Ce n'était là, on le conçoit, qu'une fiction, puisqu'il manquait encore les députés de la Hongrie et de la Croatie et, dans ces deux pays-là, les efforts de Schmerling étaient loin d'être couronnés de succès.

En Croatie, la diète a été dissoute le 8 novembre 1861 et Schmerling ne juge pas à propos de la réunir à nouveau.

En Hongrie, l'agitation, loin de s'éteindre avec la cessation des délibérations de la diète, ne fait que gagner du terrain : elle se réfugie en province au sein des congrégations de Comitats. Des instructions sévères sont en-

voyées aux obergespann : ils devront veiller à ce que les élections aux congrégations se fassent régulièrement, que le choix des fonctionnaires locaux ne soit plus abandonné aux partis extrêmes, que tous les employés prêtent le serment voulu, etc... Rien n'y fait : les obergespann font cause commune avec leurs administrés ; beaucoup sont révoqués et remplacés par des agents plus dociles. Dès le 26 août 1861, le Comitatus de Pest déclare que la diète de 1861, a bien mérité de la patrie et invite les autres Comitatus à protester contre la dissolution ; les protestations en effet se multiplient ; le gouvernement suspend la congrégation du Comitatus de Pest ; les congrégations des autres comitats refusent de prêter leur concours à la levée des impôts et des recrues ; le gouvernement proroge les congrégations et les municipales jusqu'au complet rétablissement de l'ordre ; il inonde le pays de fonctionnaires nommés par lui ; les habitants refusent de payer l'impôt et le gouvernement est obligé de recourir aux moyens militaires pour faire rentrer l'argent dans les caisses de l'état.

Au sein même du Reichsrath, les affaires ne vont pas très bien. Schmerling, qui est à la tête du gouvernement, est un vieux libéral allemand, sa majorité, au Reichsrath, est allemande ; les députés de nationalité non allemande (Polonais, Slovènes, Tchèques), mécontents de voir l'unité allemande réapparaître dans l'administration, au mépris de leurs espérances fédéralistes, quittent peu à peu le Reichsrath.

De plus, les finances continuent à être dans un état lamentable ; chaque année, le budget se solde par un déficit ; le 31 mars 1863, le ministre avoue qu'à ce point de vue la situation est sans espoir.

Un sentiment général de malaise et de mécontentement s'empare des esprits ; on commence à se fatiguer de la lutte engagée par Schmerling contre la Hongrie dont il n'a pas réussi à lasser la patience ni à briser la résistance ; on lui reproche de ne pas essayer, par des concessions, d'amener la Hongrie à transiger ; un député influent, Kaiserfeld, déclare au Reichsrath qu'il faut conclure un compromis avec la Hongrie, que la monarchie ne sera sauvée que par la reconnaissance de la Constitution hongroise. On parle couramment de réconciliation.

La Hongrie, elle aussi, revient de son intransigeance absolue : dans une série d'articles qui font sensation et qui paraissent dans les numéros de Pâques 1863 du *Pesti Naplo*, Deak abandonne son programme de l'union personnelle, basée uniquement sur la communauté du souverain et admet l'existence, entre les deux parties de l'empire, d'affaires communes qui pourraient, à défaut d'un parlement central jugé impossible, être examinées et réglées de temps en temps par des *délégations* du parlement de Vienne et de la diète hongroise.

L'empereur lui-même est gagné aux idées de concession ; il lui répugne au reste de lutter avec ses sujets : il veut vivre en paix avec eux. Le 26 juin 1863 (1), des changements significatifs de personnes ont lieu : à la tête de la chancellerie aulique de Hongrie, le comte de Zichy, partisan convaincu de la patente de février, est remplacé par le comte Mailath ; le comte Vadasdy quitte la Chancellerie aulique de Transylvanie et n'est pas remplacé. Le 27 juillet, la clôture de la session du Reichsrath

(1) Schultheiss : Europäischer Geschichtskalender.

est prononcée et Schmerling — qui n'est plus l'homme de la situation nouvelle — quitte le pouvoir ; il est remplacé par le comte Belcredi (1).

Le 20 septembre, François-Joseph lance son *Manifeste à mes peuples*, où il annonce qu'il va essayer de s'entendre avec les pays de l'est de l'empire et soumettre à leur acceptation le diplôme d'octobre et la patente de février. Un pas décisif est ainsi franchi : l'empereur renonce à imposer sa Constitution : diplôme et patente ne sont plus que des projets devant servir de base de discussion. Comme il est impossible de maintenir ces deux actes en vigueur dans les pays de l'Ouest, pendant que les pays de l'Est les discutent, l'empereur décide qu'ils sont *provisoirement suspendus* pour tout l'empire, en attendant le résultat des négociations engagées avec les deux diètes de Hongrie et de Croatie.

Comme on le voit, l'empereur ne parle que de la Hongrie et de la Croatie ; il n'est plus question de la Transylvanie, son sort paraît, en effet, décidé dans l'esprit de l'empereur, qui, dans la transaction qui se prépare, semble disposé à tenir compte des revendications territoriales de la Hongrie ; les *partes annexæ* vont faire, en partie, les frais de la réconciliation.

Dès le 28 juillet, une conférence a lieu à la Chancellerie aulique de Transylvanie pour étudier les moyens de réunir la Transylvanie à la Hongrie ; le Statthalter transfère le siège de son gubernium de Hermanstadt (ville saxonne) à Klausenbourg (ville magyare), et le 1^{er} septembre, un rescrit convoque la diète dans cette dernière

(1) Ministère des Trois Comtes, ainsi appelé parce qu'il comprenait parmi ses membres les plus en vue trois comtes.

ville; une loi électorale spéciale est promulguée pour elle; on fixe des conditions de cens, on rappelle les fonctionnaires révoqués en 1861 et on leur restitue le droit de vote, on met tout en œuvre pour assurer la majorité à l'élément magyar. Le 4 décembre 1863, la diète se réunit; une seule question est soumise à ses délibérations: revision de la loi de 1848 qui a voté l'union à la Hongrie (1); les Magyars, qui sont en majorité, décident que la loi de 1848 est toujours en vigueur et que, par suite, la diète est incompétente pour l'examiner à nouveau, que seul le parlement siégeant à Pest a capacité pour le faire. La diète vote donc sa propre mort.

En Croatie, la réunion de la diète avait été prévue pour le début de 1863, alors que Schmerling, encore au pouvoir, essayait de convertir les diètes rebelles à son système. La réunion est d'abord fixée au 12 juillet, puis, les idées de concession à la Hongrie commençant à se faire jour, renvoyée au 28 août, ensuite au 9 octobre, enfin au 12 décembre. Le « parti national » qui y a la majorité se prononce en faveur d'un état unitaire, admet en principe la nécessité de certaines affaires communes à tout l'empire, qui doivent être traitées dans un parlement central. C'est donc la reconnaissance du diplôme d'octobre et de la patente de février: elle arrive trop tard. C'est ailleurs, à Pest, que va se décider le sort des constitutions de 1860 et 1861.

La diète hongroise se réunit le 14 décembre 1863; elle est ouverte par François-Joseph en personne, qui déclare, dans son discours du trône, qu'il a tenu à venir à Pest,

(1) Voir plus haut, page 21.

(2) C'a été la dernière réunion de la diète de Transylvanie.

pour inspirer, par sa présence, confiance à ses fidèles sujets et essayer d'écarter les obstacles qui arrêtent la solution des questions constitutionnelles en suspens. Au lieu de partir de points de vue opposés et inconciliables, de discuter sur la *Rechtsverwirkung* ou la *Rechtscontinuität*, il propose de s'en tenir à la pragmatique sanction, sur laquelle l'entente est faite, et de l'adopter comme base juridique des négociations à entamer. Il s'agira uniquement de donner une forme constitutionnelle à l'union contenue dans la pragmatique sanction et de trouver les modalités permettant de concilier l'indépendance constitutionnelle et administrative de la Hongrie et de ses *partes annexae* avec le maintien de la monarchie fondée en 1723; d'assurer la participation constitutionnelle des pays de la couronne de Hongrie d'une part et des autres pays et provinces de Sa Majesté d'autre part à l'examen des affaires qui leur sont communes. Il est prêt, quant à lui, à admettre l'indépendance constitutionnelle de la Hongrie dans les limites permises par la pragmatique sanction; il ira même jusqu'à reconnaître la validité des lois de 1848 sous certaines conditions : la mise en vigueur de ces lois « sans aucune modification n'est pas dans le domaine des choses possibles »; dès qu'elles auront été expurgées des dispositions contraires au droit de souveraineté du roi, à la forme du gouvernement, elles seront reconnues.

La diète répond par une adresse du 13 février 1866 qui, cette fois encore, reproduit le projet de Deak. Elle admet la pragmatique sanction comme base de discussion et terrain d'entente et énumère les affaires communes qui, d'après elle, y sont contenues. Pour le surplus, elle maintient, sous une forme atténuée, mais avec une égale fermeté, les demandes de l'adresse de 1861; elle

persiste à vouloir la reconnaissance intégrale des lois de 1848. Elle ne peut, dit-elle, délibérer sur le diplôme d'octobre et la patente de février, modifier ces lois de 1848 dans un sens quelconque, que si elle est remise en possession de son pouvoir législatif normal, c'est-à-dire si la Constitution est rétablie ; seulement alors elle pourra apporter aux lois existantes les modifications reconnues nécessaires pour la bonne gestion des intérêts communs.

Cette adresse ne satisfait pas François-Joseph ; dans son rescrit du 3 mars 1866, il estime que le nombre des affaires reconnues communes par la diète est beaucoup trop restreint, et refuse de remettre en vigueur les lois de 1848, tant que la diète n'aura pas abrogé certaines de leurs dispositions et il invite la diète à procéder à cette révision.

La diète ne se laisse pas rebuter. La Table des états nomme une commission de 67 membres, chargée d'élaborer un projet de réglementation des affaires communes à toute la monarchie. Cette commission se constitue le 22 mars 1866 et confie le travail préparatoire à une sous-commission de 15 membres qui dépose son rapport — inspiré par Deak — dès le 23 juin 1866.

Cependant de graves événements se préparent sur le terrain de la politique étrangère. L'antagonisme entre la Prusse et l'Autriche au sein de la Confédération germanique s'accroît de jour en jour ; finalement la guerre éclate ; François-Joseph est vaincu à Sadowa le 3 juillet 1866 et le traité de Prague exclut l'Autriche des nouveaux groupements germaniques qui se forment à la suite des succès de la Prusse.

Cette défaite de l'Autriche devait avoir une influence décisive sur le sort des négociations entamées avec la Hon-

grie. D'une part, en effet, elle diminuait le prestige de l'empereur et par suite sa force de résistance aux demandes de la Hongrie. Et d'autre part, elle l'invitait à concentrer toute son activité sur ses possessions du Danube et à abandonner tout rêve de domination germanique; elle resserrait donc les liens de solidarité entre la Hongrie et les pays héréditaires; auparavant, comme Deak l'avait fait remarquer dans son discours du 13 mai 1861, la Hongrie craignait toujours de s'engager dans une union trop étroite avec les pays héréditaires, car ceux-ci — membres de la Confédération germanique, tandis que la Hongrie n'en faisait pas partie — pouvaient dans certains cas être liés par les décisions de la diète germanique et être entraînés dans des guerres où les intérêts propres de la Hongrie n'étaient nullement en jeu.

Si donc il est inexact de prétendre que le compromis de 1867 est né sur le champ de bataille de Sadowa, puisque les négociations étaient engagées bien avant, il faut reconnaître que la défaite du 3 juillet 1866 a largement favorisé sa conclusion.

Le 19 juillet 1866, Deak est appelé à Vienne par l'empereur qui, croyant voir déjà l'armée prussienne sous les murs de sa capitale, se demande avec anxiété ce que vont bien exiger les Hongrois dans les circonstances présentes. Et Deak lui dit : « La Hongrie demande, après Sadowa, uniquement ce qu'elle demandait avant. » Réponse orgueilleuse, certes ! mais combien sage ! Elle montrait que la Hongrie n'avait pas l'intention d'abuser de la situation. On peut dire que dès lors l'entente était assurée.

Le 30 octobre 1866, le Baron de Beust, ancien ministre du roi de Saxe, est nommé par François-Joseph ministre

des affaires étrangères. C'est lui qui, avec Belcredi, va diriger du côté viennois, les négociations avec les représentants de la diète hongroise : Andrassy, Lonyay, Cót-wös. Par son origine même, en dehors des partis, Beust devait jouer un rôle important dans ces pourparlers ; c'est probablement lui qui finit par décider l'empereur à accueillir les demandes de la Hongrie (1).

Les négociateurs se mettent d'accord en janvier 1867 sur les modifications à apporter aux lois de 1848 pour les faire accepter par François-Joseph ; ces modifications ont surtout pour but d'augmenter les pouvoirs du roi en face de la diète dans les affaires purement hongroises (2).

(1) Le rôle de Beust dans le compromis de 1867 a été jugé différemment. C'est qu'aussi bien les éléments d'appréciation font un peu défaut. On a là dessus les mémoires de Beust lui-même, et depuis peu, l'ouvrage de Konyi : « Discours et lettres de Deak ». On croyait autrefois que Belcredi et Beust étaient d'un avis opposé ; que Beust avait, contre Belcredi, fait triompher au Conseil des ministres la cause des hongrois ; on connaît à ce sujet le mot du comte Auersperg (celui-là même qui porte en littérature le nom connu d'Anastasius Grün) : « il était nécessaire de couper en deux l'Autriche-Hongrie ; le couteau aurait tremblé dans la main d'un Autrichien ; un étranger seul pouvait faire l'opération ». Il semble, d'après l'ouvrage de Konyi, que la réalité est autre. Belcredi était lui aussi d'avis de céder aux Hongrois : Beust n'aurait fait qu'apporter le poids de son impartialité et lever les derniers scrupules de François Joseph. Beust et Belcredi étaient bien en conflit, mais uniquement sur la question de savoir comment il fallait organiser la nouvelle monarchie en deça de la Leitha, s'il valait mieux assurer la prédominance de l'élément slave ou celle de l'élément allemand.

(2) Les Autrichiens reprochent même à leurs négociateurs de 1867 d'avoir trop sacrifié les prérogatives du pouvoir central (commun aux deux parties de la monarchie) en échange de satisfactions accordées au souverain dans les affaires intérieures et propres de la Hongrie.

L'entente se fait également sur les affaires à considérer comme communes, et sur la façon de les administrer.

Dès le 17 février 1867, François-Joseph rétablit la Constitution hongroise ; les anciens organes administratifs (chancellerie aulique, statthalterei, etc...,) sont supprimés ; un ministère hongrois responsable devant la diète, qui elle-même se transforme et devient un vrai parlement moderne, est constitué sous la présidence d'Andrassy (1). La diète, qui a repris le 19 novembre 1866 ses séances que la guerre avec la Prusse avait nécessairement interrompues, entreprend et vote la revision des lois de 1848 conformément à l'entente intervenue.

Le projet de loi sur les affaires communes lui est ensuite soumis : à la « table des États », le projet qui est sensiblement conforme à celui adopté par le sous-Comité des Quinze et ratifié par le Comité des Soixante-Sept, est voté sans difficulté ; la « table des magnats » l'adopte à son tour et le 12 juin 1867 il reçoit la sanction royale (2). C'est dès lors la loi XII de 1867 (3), laquelle contient

(1) Après le refus, nettement exprimé, de Deak d'accepter aucun portefeuille.

(2) Le couronnement de François-Joseph a eu lieu entre temps le 8 juin 1867 ; le roi est donc *rex legitimus* à partir de cette date et a recouvert — d'après la thèse juridique hongroise — le droit de sanctionner les lois.

(3) Les lois hongroises ont toujours été désignées, non par leur date, comme cela a lieu en Autriche et dans la plupart des pays, mais d'après le rang qu'elles occupent dans une série déterminée.

Avant 1868, il y avait une série par diète. Ainsi la loi II de 1722-23 désigne la deuxième loi votée par la diète qui a siégé pendant les deux années 1722 et 1723.

Quand la diète, convoquée à intervalles éloignés et irréguliers a fait place en 1868 à un Parlement moderne, quasi-permanent, il a fallu

(§ 69) cette réserve toute naturelle qu'elle « n'entrera
« réellement en vigueur que quand les États de S. M.
« qui n'appartiennent pas à la couronne de Hongrie au
« ront accédé de leur côté aux règles qui y sont conte-
« nues ».

A Vienne, le Reichsrath se réunit le 20 mai 1867 ; il doit s'occuper de deux séries de lois : 1° des lois constitutionnelles des pays et royaumes représentés au Reichsrath (1), puisque diplôme d'octobre et patente de février, n'ayant pas été acceptés par la Hongrie, sont devenus lettres mortes ; 2° de la loi relative aux affaires communes avec la Hongrie.

Les projets qui lui sont soumis sont tous examinés en même temps et deviennent lois le même jour : 21 décembre 1867. On les distingue en pratique par le numéro qu'elles ont dans le *Bulletin des Lois* (Reichsgesetzblatt).

N° 141. *Loi modifiant la patente du 26 février 1861, sur la représentation de l'empire.*

N° 142. *Loi relative aux droits généraux des citoyens des royaumes et pays représentés au Reichsrath.*

N° 143. *Loi relative à la création d'un Tribunal d'empire.*

N° 144. *Loi concernant le pouvoir judiciaire.*

N° 145. *Loi sur l'exercice du pouvoir gouvernemental et exécutif.*

changer de système : la loi III de 1868 a décidé qu'il y aurait à l'avenir une série par année ; la loi XXX de 1868 désigne donc la trentième loi votée par le Parlement hongrois pendant l'année 1868.

(1) C'est désormais la désignation officielle des pays en deçà de la Leitha. C'est « l'Autriche » *stricto sensu* par opposition à la Hongrie.

N° 146. Loi relative aux affaires communes et à la façon de les traiter.

Pour le vote de cette dernière loi (N° 146. Affaires communes), le Reichsrath se trouvait dans une situation particulièrement délicate : il était placé en quelque sorte devant un fait accompli ; on lui soumettait, en effet, un projet qui avait déjà reçu l'approbation du souverain (en tant que roi de Hongrie) et qui se présentait comme étant le résultat de négociations longues et difficiles entre la Hongrie et son roi. Voulait-il faire œuvre de liberté et d'indépendance ? Il discutait à fond et modifiait vraisemblablement le projet du gouvernement : c'était rouvrir les difficultés avec la Hongrie, recommencer la discussion d'une œuvre péniblement édifiée ; c'était tout remettre en cause ; se décidait-il à accepter purement et simplement le projet qui lui était soumis ? Il s'exposait au reproche d'abdiquer ses droits et de subir la loi de la Hongrie.

Le Reichsrath a adopté ce deuxième parti : il a voté, après une sérieuse discussion du reste et sans modification importante, le projet gouvernemental. Aussi n'a-t-il pas échappé à la critique d'avoir *enregistré les conditions de la Hongrie* ; et on a dit souvent que cette dernière avait, en fait, dans la conclusion du compromis de 1867, joué le rôle d'une *Constituante*.

C'est l'ensemble des deux lois (loi du 21 décembre 1867, N° 146 pour l'Autriche ; loi XII de 1867 pour la Hongrie) que l'histoire désigne sous le nom de **Compromis (Ausgleich)** (1) ; c'est en effet une transaction entre deux

(1) Une traduction française des deux lois du compromis se trouve dans les « *Constitutions modernes* » de Dareste, pages 357 et suiv. Une traduction française de la loi hongroise a été donnée par M. Horn

points de vue opposés : celui de l'état unique, centralisé et celui de deux états complètement indépendants.

Ces deux lois ne sont pas identiques, à vrai dire ; le texte allemand de la loi autrichienne n'est pas la traduction du texte magyar de la loi hongroise. Celui-ci est conçu dans le style des lois hongroises de l'époque qui est encore celui du moyen âge ; il est long, un peu diffus et prend parfois l'aspect d'un commentaire ; le texte allemand est concis, net, rédigé dans la forme des lois modernes. Mais les deux lois concordent sur le fond, et ne contiennent que quelques divergences de détail (1).

Le compromis de 1867 ne connaît que deux parties dans la monarchie austro-hongroise : d'un côté, les pays de la couronne de Hongrie (Hongrie proprement dite ; Transylvanie, Croatie et Slavonie), et de l'autre, les autres pays de S. M., ou encore les royaumes et pays représentés au Reichsrath (les royaumes Bohême, de Dalmatie, de Galicie ; les deux archiduchés d'Autriche, en deçà et au delà de l'Enns ; les duchés de Salzbourg, Styrie, Carinthie, Carniole, Bukowine ; le margraviat de Moravie, les duchés de Haute et de Basse Silésie ; le comté princier du Tyrol ; le pays du Vorarlberg ; le margraviat

dans sa thèse de doctorat : « *Le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie* », pages 167 et suiv.

Le texte de la loi autrichienne se trouve notamment dans le volume « *Staatsgrundgesetze* » de la collection des lois autrichiennes éditées à Vienne par Manz.

Les dernières éditions de cet ouvrage contiennent également une traduction allemande des lois constitutionnelles hongroises (et entre autres de la loi du compromis) par M. Gustav Steinbach.

(1) Nous en rencontrerons quelques-unes au cours de cette étude. En voir la liste à peu près complète dans l'ouvrage de Dantscher : *der monarchische Bundesstatut Österreich-Ungarn*, p. 41, n. 19.

d'Istrie; le comté princier de Gorz et Gradiska; la ville de Triest).

Il n'y en a pas une troisième. Qu'est donc devenue la Croatie-Slavonie?

Nous avons vu (1) que la Transylvanie avait, en 1865, voté elle-même son annexion pure et simple à la Hongrie; il ne pouvait donc plus en être question, lors de la conclusion du compromis. Pour la Croatie-Slavonie, la solution était difficile à trouver; car le sentiment national y était très développé. François-Joseph ne pouvait pas abandonner et livrer à la merci des Hongrois ses fidèles Croates qui lui avaient été d'un si grand secours en 1848, précisément contre les Hongrois révolutionnaires; et cependant la Hongrie, à qui le moment était venu de faire des concessions, demandait énergiquement la réunion de cette *pars annexa*.

Dans l'esprit de l'empereur, la Croatie-Slavonie doit être *rattachée* à la Hongrie; seules les modalités du lien, la nature de l'union peuvent être mises en discussion; dans son rescrit d'ouverture de la diète croate du 12 novembre 1865, François-Joseph lui demande de s'entendre avec la diète hongroise au sujet des relations qui doivent exister entre les deux pays. Le 28 janvier 1866, la diète de Croatie accepte, mais par 99 voix seulement contre 94, le principe de l'union; elle élit une députation de 12 membres chargée de débattre avec une députation de la diète hongroise les conditions de l'union; ces deux *députations régnicoles*, comme on les a appelées, se réunissent le 22 avril 1866; leurs négociations n'étant pas terminées lors du vote de la loi hongroise XII de 1867

(1) Voir plus haut, page 42.

on insère dans celle-ci une clause spéciale ainsi conçue :
« § 69. *Le mode et la proportion suivant lesquels les*
pays associés prendront part à la délégation à nommer
dans les termes de la présente loi par les pays de la cou-
ronne de Hongrie seront déterminés ultérieurement » ;
c'était réserver les droits de la Croatie. Enfin, les pour-
parlers aboutissent en 1868 et prennent la forme de deux
lois concordantes : loi I de 1868 pour la Croatie ; loi XXX
de 1868 pour la Hongrie.

Au point de vue territorial, la Croatie se voit refuser :
1° Fiume, rattaché à la Hongrie, qui veut à tout prix avoir
un port sur l'Adriatique ; 2° la Dalmatie, rattachée à
l'Autriche et qui constitue le troisième terme du royaume
tri-unitaire de Croatie-Slavonie-Dalmatie, de ce royaume
d'Illyrie dont la reconstitution — faite un moment par
Napoléon I^{er} — est le rêve de tout vrai Croate ; 3° les
confins militaires ; mais ceux-ci seront réunis plus tard,
en 1873, à la Croatie, quand la raison d'état, qui a prési-
dé à leur formation, aura disparu.

Au point de vue constitutionnel, la Croatie est admi-
nistrée par un ban, nommé par le roi de Hongrie sur la
proposition et sous le contre seing « du Ministre prési-
dent commun royal hongrois » (§ 31). Elle a un certain
nombre d'affaires qui lui sont propres et qui ne peuvent
lui être retirées sans son consentement (§ 70) et pour
lesquelles existent une diète locale et une administration
propre ; mais elle a un certain nombre d'affaires com-
munes avec la Hongrie, lesquelles sont administrées par
le ministère hongrois et délibérées dans le parlement
commun qui n'est autre que le parlement hongrois
auquel s'adjoignent quarante députés de la diète croate
(§ 32) : parmi elles figurent notamment (§ 3) les affaires

que le compromis de 1867 a déclarées communes entre l'Autriche et la Hongrie.

Dans leur compromis de 1868, la Hongrie et la Croatie n'ont fait, en somme, que se répartir, régler entre elles la part d'intérêt que le compromis de 1867 avait accordée aux pays de la couronne de Saint-Etienne dans la communauté austro-hongroise.

Le compromis de 1867 ignore légalement la Croatie-Slavonie; nous la laisserons donc volontairement de côté dans l'étude que nous allons entreprendre (1).

(1) La loi croate I de 1868 est même formelle à cet égard; elle déclare dans son § 1 que la Hongrie, la Dalmatie, la Croatie et la Slavonie forment une seule et même communauté politique par rapport aux autres pays placés sous le gouvernement de S. M.

Sur la nature de l'union hongroise croate, voir plus loin, p. 242.

LIVRE II

EXPOSÉ DE L'UNION AUSTRO-HONGROISE

Deux choses caractérisent l'union austro-hongroise :

1° un souverain commun ;

2° des affaires communes.

SECTION I

SOUVERAIN COMMUN

Nous avons vu que les pays en deça de la Leitha ont toujours été considérés comme héréditaires dans la maison archiducale d'Autriche ; que, par contre, dans les pays de la couronne de Saint-Etienne, la diète a pendant longtemps revendiqué le droit de choisir le roi : c'est notamment par élection qu'un archiduc d'Autriche est monté pour la première fois sur le trône de Hongrie en 1526. Puis la diète a reconnu en 1687 l'hérédité de la couronne de Hongrie dans la descendance mâle de la maison archiducale et enfin, en 1723, avec la pragmatique sanction, a admis la descendance féminine.

Le principe de la communauté de souverain est inscrit dans la loi H. XII de 1867, § 7 :

« Suivant la pragmatique sanction, le souverain est commun en ce sens que la couronne de Hongrie appartient au même prince qui règne sur les autres pays (1). »

Les règles de cette succession sont éparées dans un grand nombre de dispositions : actes législatifs propre-

(1) La formule était déjà semblable en 1723 : loi I de 1722-23 § 3 : « Conforme à l'ordre établi et adopté pour les autres pays et royaumes ».

ment dits, testaments et codicilles des souverains, pactes de famille, statut familial (Hausgesetz) etc. Les unes sont connues, comme la pragmatique sanction, le *pactum mutuae successionis* (1) ; d'autres sont secrètes, comme le statut familial, dont on connaît cependant quelques rares extraits.

Pour être apte à devenir souverain commun il faut :

1° Être descendant légitime de Léopold I : les enfants légitimés et adoptifs sont exclus.

Dans le cas où cette descendance viendrait à s'éteindre, les pays en deçà de la Leitha continueraient à être régis par la loi successorale de la maison d'Autriche, le souverain serait pris alors dans les lignes collatérales ; la Hongrie recouvrerait le droit de se choisir un roi à son gré (2) ;

2° Être issu d'un mariage conclu entre deux personnes de même naissance (ebenbürtig) et agréé par le chef de la maison (3) ;

(1) Intervenu le 12 septembre 1703 entre Joseph I et Charles VI, les deux fils de Léopold I pour régler la succession d'Espagne, après l'extinction de la branche espagnole de la maison d'Autriche par la mort de Charles II.

(2) § 44 de la loi II de 1722-23 ; § 4 de la loi II de 1867 (serment de François-Joseph) ; à ce point de vue l'ancienne union entre la Suède et la Norvège était plus complète. Elle prévoyait (art. 7. Constitution norvégienne du 4 novembre 1814 ; art. 94 de la Constitution suédoise du 6 juin 1809) une procédure spéciale et commune pour le choix d'un nouveau souverain en cas d'extinction de la maison régnante.

(3) C'est en vertu de ce droit que les souverains d'Autriche-Hongrie n'accordent parfois leur consentement au mariage d'un membre de leur famille qu'en lui imposant certaines conditions, par ex. : la renonciation à tous les droits éventuels à la couronne. C'est également en vertu de ce droit que François-Joseph n'a consenti au mariage de

3^o Être de religion catholique romaine ; ce point est spécifié dans le § 7 de la loi H. II de 1722/23 ; la pragmatique sanction, dans son texte publié par Charles VI, en 1713, est muette à ce sujet (1) ; mais on admet en général que la règle est également valable dans les pays représentés au Reichsrath, attendu qu'elle existait déjà

l'archiduc héritier François-Ferdinand avec la comtesse Chotek (de naissance non princière) qu'à la condition que l'archiduc renonce : 1^o pour sa femme, au titre d'impératrice et de reine, quand il montera sur le trône ; 2^o pour les enfants à naître du mariage, à tous droits à la succession au trône ; 3^o et pour lui-même au droit de modifier la loi de famille sur ces différents points.

La renonciation de l'archiduc a été communiquée au Reichsrath de Vienne et au Parlement de Buda-Pest. A Buda-Pest, le parti de l'indépendance a soulevé des objections, disant que la loi hongroise ne connaissait aucune restriction à la validité des mariages princiers, et qu'un statut familial ne pouvait pas faire échec à la loi du pays ; néanmoins l'entérinement de la renonciation de l'archiduc a été votée à une grande majorité ; cette renonciation a été insérée dans les lois de la Hongrie.

(1) Cette omission semble bien avoir été volontaire. Charles VI n'a pas parlé de religion dans la pragmatique sanction, sans doute pour ne pas indisposer les princes protestants d'Allemagne. La Hongrie n'appartenait pas au saint empire romain germanique ; et il n'y avait aucun inconvénient à insérer dans la loi de 1723 la clause en question. Mais les pays héréditaires, eux, faisaient partie du saint empire ; et il eut été peu habile de la part de Charles VI — empereur d'Allemagne — de blesser les sentiments des princes ayant déjà embrassé la réforme, surtout au moment où il songeait à faire reconnaître sa pragmatique sanction par les princes étrangers et à lui donner une garantie internationale.

Voir l'article de Jellinek : « Der Einfluss der Religionsbekenntniss auf das Thronfolgerecht in der österreichisch-ungarischen Monarchie », paru dans le : *Festgabe zur Feier des 50 ten Jahrestages der Doctorpromotion des... Professors... Bekker.*

avant 1713 (le testament de Ferdinand I la contient) et que, n'ayant pas été abrogée expressément, elle continue à être en vigueur, la pragmatique sanction de 1713 ayant, par son silence, maintenu purement et simplement le *statu quo* antérieur ;

4° Ne pas appartenir à l'état ecclésiastique. Cette condition est insérée, pour la Hongrie, dans la *Bulle d'or* du roi André ; elle paraît être également entrée, par l'usage, dans le droit successoral des pays représentés au Reichsrath.

Parmi les membres de la famille archiducale remplissant les conditions ci-dessus indiquées, l'ordre successoral au trône est :

1° Linéal ; c'est-à-dire basé sur la règle de la proximité de la ligne ; la première ligne est constituée par la descendance du dernier souverain défunt ; la deuxième par la descendance du père du dernier souverain, etc... ; la première ligne doit être épuisée avant qu'on passe à la deuxième, la deuxième avant qu'on passe à la troisième, etc. ;

2° Individuel. — Les pays composant la monarchie austro-hongroise ne peuvent pas être divisés ni morcelés pour constituer des apanages au profit de plusieurs membres de la famille régnante ; l'universalité de la succession doit passer sur la tête d'une seule et même personne déterminée par la règle de la primogéniture combinée avec celle de la représentation ;

3° Agnatique et subsidiairement cognatique. — En cas d'extinction de toute descendance mâle et par les mâles des trois lignes ayant pour chefs : 1° Charles VI ; 2° Joseph I et 3° Léopold I, les femmes seraient appelées à la succession, et ce, d'après les mêmes règles que les

hommes, c'est-à-dire que la première appelée devrait être la fille aînée du dernier souverain. Et dès qu'une femme aurait été appelée, l'ordre successoral redeviendrait agnatique dans sa descendance et, à titre subsidiaire seulement, cognatique.

Des règles précédentes, on peut tirer la conclusion qui suit : tant qu'il existera des descendants de Léopold I non déchus de leurs droits successoraux, les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie devront avoir le même souverain.

SECTION II

AFFAIRES COMMUNES

En 1867, les négociateurs du compromis ont pris comme base de l'union nouvelle le pacte fondamental de 1723 ; la loi hongroise XII de 1867 déclare donc dans son paragraphe 2 que, conformément à ce pacte, tous les pays et royaumes « *soumis au même souverain doivent être possédés tous ensemble, à titre indivisible et inséparable* », et que « *la défense et le maintien de la sûreté commune par l'union de toutes les forces constitue une obligation naturelle et réciproque qui dérive de la pragmatique sanction* ».

Défense et maintien de la sûreté commune, voilà donc l'essence même du compromis.

Nous allons examiner quelle est la somme exacte des intérêts qui ont été déclarés communs, et de quelle façon ces intérêts communs sont gérés.

I. — Nature des Affaires communes.

Les deux forces au moyen desquelles les états peuvent assurer leur sécurité sont la diplomatie et l'armée. Ce sont précisément elles que le compromis de 1867 déclare

communes entre les deux parties de la monarchie ; il ajoute que les dépenses en résultant seront également supportées en commun.

Donc, trois catégories d'affaires communes : affaires étrangères, armée, finances.

Nous retrouvons là trois institutions centrales (Hofcentralstellen) de l'ancienne monarchie des Habsbourg : le conseil aulique de la guerre (Hofkriegsrath), la chancellerie aulique de la maison impériale et de l'état (Haus-Hof-und Staatskanzlei) et la Chambre aulique du trésor (Hofkammer) ; mais elles sont transformées, et revêtent une forme moderne, appropriée aux nécessités de la vie constitutionnelle : elles ne sont plus gérées par des fonctionnaires n'ayant de compte à rendre qu'à leur souverain, mais par des ministres responsables devant les représentants du peuple.

En un mot, elles sont devenues des ministères : Ministère des Affaires étrangères ; Ministère de la Guerre ; Ministère des Finances.

En même temps, ces ministères sont communs ; c'est-à-dire que, pour les affaires de leur compétence, il est interdit aux deux parties de la monarchie d'avoir des ministères propres.

a) Affaires Étrangères.

D'après ce principe, il n'y a qu'une politique étrangère pour l'ensemble de la monarchie ; il n'y a pas d'affaires étrangères autrichiennes ou hongroises, mais seulement des affaires étrangères austro-hongroises. Les puissances étrangères ne connaissent que la monarchie austro-hongroise et non les pays qui la composent ; c'est avec elle

seule qu'ils passent des traités, politiques ou économiques, lesquels sont ratifiés par le souverain commun au nom de la monarchie entière ; c'est donc elle seule qui est douée de la vie internationale ; elle seule apparaît comme « haute partie contractante », dans tous les actes diplomatiques.

Pour représenter cette politique étrangère commune, il n'y a qu'un seul personnel diplomatique et consulaire, obéissant aux mêmes règles, soumis à la même hiérarchie et relevant du même ministre.

Telle est la règle posée par le paragraphe 4 de la loi A :
 « Sont déclarées communes aux royaumes et pays re-
 « présentés au Reichsrath et aux pays de la couronne
 « de Hongrie les affaires suivantes : a) les affaires
 « étrangères, y compris la représentation diplomatique
 « et consulaire à l'étranger, ainsi que les mesures rela-
 « tives aux traités internationaux... »

La loi H, s'exprime un peu différemment dans son paragraphe 8 : « Un des moyens de réaliser la défense
 « commune dérivant de la pragmatique sanction est la
 « conduite convenable des affaires extérieures. Il est né-
 « cessaire à cet effet de rendre communes les affaires
 « extérieures qui concernent à la fois l'ensemble de tous
 « les pays soumis à la souveraineté de S. M. En consé-
 « quence, la représentation diplomatique et commerciale
 « de l'empire à l'étranger et les négociations des traités
 « internationaux, d'accord et avec l'approbation du mi-
 « nistère de part et d'autre, sont comprises au nombre
 « des affaires à traiter par le ministre commun des af-
 « faires étrangères. »

Seraient donc seules communes les affaires étrangères qui intéresseraient en même temps les pays représentés

au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie ; pour celles qui ne concerneraient qu'une des deux parties de la monarchie, la communauté cesserait, et la partie intéressée pourrait suivre une politique propre ; sans doute le ministre commun serait toujours l'intermédiaire nécessaire entre cette partie et l'état étranger, puisqu'il n'existe qu'un ministre des affaires étrangères pour toute la monarchie ; mais le ministre commun ne serait plus alors que l'agent, le « Commis » du gouvernement intéressé dont il devrait suivre les instructions et exécuter les ordres, en faisant abstraction de sa politique personnelle.

Le compromis n'indique pas quelles sont ces affaires qui feraient renaître en quelque sorte la souveraineté extérieure des deux parties de la monarchie. Mais les Hongrois ne sont pas embarrassés pour en trouver ; ils citent par exemple les affaires religieuses, les questions de juridiction, les conventions sanitaires, etc. Pour les affaires ecclésiastiques, la question a été très discutée en 1893 au moment du vote des lois politiques religieuses (notamment mariage civil) du premier ministère Wekerlé, quand le nonce, Monseigneur Agliardi, se permit de correspondre directement avec le clergé hongrois et de lui donner des conseils de résistance. De même la Hongrie a une organisation judiciaire qui lui est propre, un ministère de la justice indépendant ; pourquoi ne pourrait-elle conclure isolément des traités de juridiction (1) ?

(1) Voir dans la Revue : *Zeitschrift für ungarisches öffentliches und Privatrecht*, année 1895, p. 317 l'article intitulé : *Exkurse über das staatsrechtliche Verhältniss der König-ung-zur K. und K. gem. Regierung*

Il est hors de doute que l'un des pays associés peut avoir dans certains cas, en matière de politique étrangère, des intérêts, sinon opposés, du moins distincts de ceux de l'autre. Il est certain, par exemple, qu'en 1895, la politique religieuse de la Hongrie lui était particulière et que le ministre commun des affaires étrangères avait sur la question des idées et suivait une ligne de conduite qui n'étaient pas en complète harmonie avec les intentions du gouvernement de Buda-Pest.

Mais la pratique n'a pas admis que l'un des deux pays puisse conclure isolément des traités et être partie contractante dans des conventions internationales (2). C'est

(2) Une dérogation a été apportée à cette règle par la *Convention relative au régime des sucres*, conclue à Bruxelles le 5 mars 1902.

Les deux pays ont été officiellement et individuellement représentés à la conférence qui a précédé la conclusion de la Convention ; celle-ci porte entre autres :

« S. M. l'Empereur d'Allemagne, etc.

« S. M. l'Empereur d'Autriche, roi de Bohême etc., etc., et roi apostolique de Hongrie.

« S. M...

« désirant...

« ont résolu de conclure une convention à cet effet et ont nommé
« pour leurs plénipotentiaires, savoir :

« S. M. l'empereur d'Allemagne, etc.

« S. M. l'empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc., etc., et roi
« apostolique de Hongrie.

« pour l'Autriche-Hongrie, M. le comte Khevenhüller-Metsch.

« pour l'Autriche, M. le baron Jorkasch-Koch.

« pour la Hongrie, M. de Tœpke.

« S. M... »

C'est, à notre connaissance, la *première* exception au principe ; il y a, du côté hongrois, une tendance marquée à vouloir employer ce système ; il y a là une évolution intéressante à suivre.

Nous ne parlons ici que des conventions internationales ayant un

la monarchie austro-hongroise seule qui intervient et apparaît en regard des états étrangers, même quand il s'agit de représenter des intérêts nettement particuliers de l'un des deux pays : c'est la monarchie austro-hongroise qui a conclu le traité de 1883 (Reichsgesetzblatt de 1883, n° 120) avec l'Allemagne sur l'exercice de la médecine dans les localités frontières, celui de 1884 (Reichsgesetzblatt de 1884, n° 139) avec la Russie sur la correspondance directe entre les tribunaux de Galicie et ceux de Russie, celui de 1898 (Reichsgesetzblatt, de 1898, n° 65) avec la Prusse sur une régularisation de frontière au confluent de la Przemsza et de la Vistule, etc... ; et cependant, dans aucun de ces cas, la frontière hongroise ou les intérêts hongrois n'étaient en jeu.

On peut, il est vrai, prévoir des hypothèses où la personnalité internationale de chacun des pays pourrait réapparaître ; tel le cas où l'union douanière existante entre eux viendrait à se dissoudre ; il est bien probable qu'alors les intérêts commerciaux en conflit demanderaient à être défendus et représentés séparément. Mais la réalisation de semblables hypothèses est le secret de l'avenir.

Actuellement, il n'y a qu'un seul cas où les deux pays concluent des traités ; c'est quand ils contractent l'un avec l'autre ; l'exemple le plus connu est le *traité de douane et de commerce*, prévu par la loi même de 1867. Un autre exemple est le compromis conclu entre les deux

caractère politique ou économique, de celles qui rentrent dans les affaires déclarées *communes* ou *quasi-communes* entre les deux pays de la monarchie. Il est bien évident que l'Autriche et la Hongrie peuvent être représentés officiellement dans les conventions d'un caractère simplement *administratif*.

Voir plus loin, *in fine*.

pays, pour régler, par l'arbitrage, une contestation de frontière (1) entre eux en 1897, dans la région des Tatra (2).

La communauté de politique étrangère a fait naître en 1878 une nouvelle affaire commune ; le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a, dans son article 25, confié à l'Autriche-Hongrie « l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine ». En vertu de ce traité, les deux pays (loi A. du 22 février 1880 ; loi H. VI, de 1880) ont décidé de faire cette administration en commun et l'ont confiée au ministère commun : c'est une application normale de la disposition du compromis de 1867, qui déclare communes les mesures à prendre pour l'exécution des traités internationaux (§ 1, loi A. 21 décembre 1867, n° 146).

b) L'Armée.

Sont encore communes : « *b) les affaires militaires, y compris la marine de guerre...* » (§ 1. loi A.)

La loi hongroise est aussi nette : § 9 « *Un autre moyen de défense commune est l'armée, ainsi que tout ce qui s'y rapporte, en un mot les affaires militaires.* »

Ceci ne veut pas dire que toutes les forces militaires, terrestres et maritimes, soient communes ; la seule obliga-

(1) Revue générale de droit international public de 1903, page 449. Affaire de l'OEil de la Mer (Meeresauge).

(2) Il est à remarquer que ces conventions ne revêtent pas la *forme* de traité : c'est du reste impossible, puisque les deux pays n'ont qu'un seul souverain, lequel ne peut pas contracter avec lui-même. En fait, voici ce qui se passe : les deux gouvernements de Vienne et de Buda Pest se mettent d'accord et font voter deux lois identiques par les deux parlements. Loi A. 25 janvier 1897. Loi H. II 1897, dans l'affaire du Tatra.

tion qui découle du compromis pour les deux pays, c'est d'entretenir *une* armée à frais communs ; une fois qu'ils ont fourni les recrues et l'argent nécessaires, ils restent libres d'organiser, comme il leur plaît, les recrues non utilisées pour l'armée commune ; et les deux pays usent de cette liberté.

De sorte qu'il y a, dans la monarchie austro-hongroise, trois armées :

1° L'armée commune, austro-hongroise ; celle qui s'appelle officiellement depuis le rescrit du 17 octobre 1889, *Das Kaiserliche und Königliche Heer*, l'armée impériale et royale ;

2° L'armée propre aux pays représentés au Reichsrath : la Landwehr ;

3° L'armée propre aux pays de la Couronne de Hongrie : les Honveds.

1° Armée commune. — Elle est alimentée par les contingents que les deux pays s'engagent à fournir annuellement ; d'après les lois de 1889, ces contingents annuels s'élèvent à 103.100 hommes répartis entre les deux pays, proportionnellement à leur population. En dehors de la fixation périodique des effectifs, les deux parties de la monarchie se sont réservé un certain nombre de droits : vote annuel du contingent, détermination des obligations militaires des citoyens (durée du service dans l'armée

(1) Art. 16 de la loi A, du 11 Avril 1889 : le chiffre des recrues à incorporer chaque année dans l'armée et la marine communes est fixé à 103.100. La répartition entre les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie est faite proportionnellement à leur population, telle qu'elle résulte des recensements périodiques. D'après le recensement du 31 décembre 1880, les pays représentés au Reichsrath doivent fournir 60.389 recrues.

active, les réserves); tout le surplus est confié au souverain, qui symbolise l'unité de l'armée et lui assure un caractère d'homogénéité qui peut la faire rivaliser avec les armées des états unitaires ou fédéraux.

Cette homogénéité lui vient :

1^o De l'unité de direction. Cette armée n'a qu'un maître, le souverain commun, le Kriegsherr, qui possède seul le commandement suprême, l'Oberbefehl. C'est de lui que partent tous les ordres ; c'est lui qui prend, ou en son nom que sont prises toutes les décisions ; c'est de lui qu'émanent tous les règlements, instructions, circulaires, qui sont nécessaires pour établir l'ordre et la régularité dans un organisme aussi compliqué.

L'unité de race n'existant pas dans la monarchie austro-hongroise, il fallait trouver un succédané au sentiment national, qui dans les pays uni-nationaux est la source de toutes les vertus militaires ; on ne pouvait pas songer à fonder la valeur des troupes sur l'exaltation du particularisme de race, c'eût été trop dangereux et ça n'aurait servi qu'à aviver les haines redoutables qui existent entre les nombreuses races de la monarchie : à l'amour de la patrie on a substitué le culte de l'empereur ; l'armée austro-hongroise n'est pas nationale, elle est dynastique.

2^o Unité d'organisation. — La monarchie est divisée en 15 corps d'armée, plus le commandement militaire de Zara (Dalmatie), qui forment une série unique. Dans les pays représentés au Reichsrath, sont les corps d'armée n^o 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 14 ; en Hongrie, les n^{os} 4, 5, 6, 7, 12, 13, 15.

Au point de vue du recrutement, elle comprend 112 circonscriptions dont chacune fournit les recrues d'un

régiment d'infanterie ; 61 sont dans les pays représentés au Reichsrath et forment les régiments appelés communément régiments allemands, 47 sont en Hongrie et forment les régiments hongrois, 4 en Bosnie-Herzégovine.

Un pareil système de recrutement était à peu près nécessaire pour constituer dans chaque régiment une majorité de soldats parlant la même langue (1).

Mais la plupart des régiments sont détachés du centre de leur district de recrutement ; parfois même leurs bataillons sont disséminés (2). Dans les garnisons importantes on trouve à la fois des troupes de plusieurs races différentes (3).

3° Unité de cadres. — Les officiers de l'armée commune proviennent des mêmes écoles : écoles de cadets et académies militaires.

4° Unité de tactique. — Il n'y a qu'un seul état-major

(1) La diversité des races est néanmoins si grande qu'il arrive parfois que dans une même unité on parle deux ou trois langues. Ex. : les régiments d'infanterie n° 29 et 61 (hongrois) se recrutent dans des districts habités par des allemands (saxons), des roumains, des croates et des magyars. Le recrutement dit national (chaque circonscription fournissant en principe des recrues à tous les régiments) eût été impossible : il aurait abouti à une nouvelle confusion des langues.

(2) Ex. : le 18^e régiment d'infanterie, qui se recrute dans la région de Königgrätz (Bohème) avait en 1895 son état major et 1 bataillon à Trente, 1 bataillon à Pergine ; le 2^e régiment d'infanterie qui se recrute à Cronstadt (Hongrie) avait son état major et 3 bataillons à Vienne.

(3) Cela permet au gouvernement de disposer de troupes sûres en cas d'émeutes. Lors des troubles de Gratz, le comte Badeni avait sur place des troupes bosniaques pour réprimer les allemands.

qui dirige l'instruction des troupes dans le même sens, qui établit l'unité de doctrine militaire, d'armement, d'équipement, de fortification, etc.

5° Unité de langue. — Pour remédier à la diversité considérable de races qui existe dans la monarchie, on a dû, pour faciliter le commandement, créer une langue officielle servant de trait d'union entre les différentes langues de la monarchie. Cette langue officielle, qui est la langue de service (*Dienstsprache*) ou de commandement (*Kommandosprache*), est l'allemand : c'est en allemand que se donnent toutes les instructions, tous les ordres militaires (1). A côté, il y a ce qu'on appelle la langue du régiment (*Regimentssprache*), qui est, pour chaque régiment, la langue courante dans la vie journalière de la caserne.

2° Armées particulières. — C'est à Deak que la Hongrie doit son armée des Honveds ; il a insisté pour que fut reconnu à son pays le droit d'avoir une armée à lui, indépendante de l'armée commune. Il avait assisté à la

(1) Jusqu'à ce jour, l'unité de langue de commandement dans l'armée commune a été maintenue. Mais les Hongrois demandent depuis quelque temps que le magyar devienne la langue officielle de service dans les régiments recrutés dans la partie transleithane de la monarchie austro-hongroise ; c'est même là (avec certaines revendications économiques) une de leurs réformes les plus ardemment désirées. Cette question a donné lieu en 1905 et 1906 à un conflit — qui a pris parfois un caractère aigu — entre la Hongrie et le souverain. Mais François-Joseph, disposé à faire des concessions sur le terrain économique, s'est montré intraitable au point de vue de la langue de commandement. Soit par prudence, soit par respect pour leur vieux souverain qu'ils n'ont pas voulu chagriner, les Hongrois ont cédé sur ce point spécial ; mais on peut être assuré que la question n'est qu'ajournée ; elle sera reprise un jour.

tourmente de 1848 et se méfiait du pouvoir central de Vienne. Son énergie a eu raison des résistances de la Couronne (1).

Le rôle de ces honveds (hon-ved, défenseur de la patrie) serait, en temps de guerre, de se joindre à l'armée commune pour combattre l'ennemi. Mais ce n'est pas seulement une armée de réserves : elle est une armée active, organisée dès le temps de paix, et dépend d'un ministre spécial, le ministre des honveds, qui est membre du gouvernement de Buda-Pest.

Pour les hongrois, l'armée commune a conservé malgré tout quelque chose « d'impérial », elle constitue une concession à l'idée centraliste ; tout ce qui est administré de Vienne leur est un peu suspect. Les honveds au contraire sont leur armée nationale, ayant un esprit national, des drapeaux hongrois, et le magyar comme langue de commandement.

Les pays représentés au Reichsrath ne pouvaient pas rester en arrière ; pour rétablir la symétrie, ils créèrent la landwehr, organisée également dès le temps de paix et obéissant à un ministre spécial, le Landesvertheidigungsminister (ministre de la défense nationale), qui est membre du ministère de Vienne.

Les deux armées particulières et l'armée commune ont entre elles de nombreux points de contact ; elles ne sont pas complètement isolées et ont des relations administratives étroites. Mais au point de vue constitutionnel, elles sont indépendantes.

Au surplus, il nous suffit de signaler leur existence.

(1) En 1848, la Hongrie (loi III § 14) avait déjà prévu la création d'un ministère spécial de la défense du pays.

c) Les Finances.

Sont enfin communes les finances, mais seulement (§ 16 loi XII) « *dans la mesure où le sont également les dépenses relatives aux objets reconnus communs par les articles précédents* ».

En d'autres termes, les dépenses occasionnées par les administrations communes (affaires étrangères; armée) sont établies et supportées en commun par les deux parties de la monarchie (1).

Sont donc communes :

1° Les dépenses nécessitées par la politique étrangère : dépenses de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, des archives de la cour et de la monarchie, de l'académie orientale, du personnel diplomatique et consulaire ; dépenses ordinaires d'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, pour la partie qui n'est pas couverte par les revenus propres des provinces occupées ;

2° Les dépenses de l'armée commune : administration centrale du ministère de la guerre, soldes et traitements de tout le personnel militaire, armement, équipement, etc. ;

3° Les dépenses du ministère commun des finances ; administration centrale, caisse centrale, cour des

(1) La communauté financière *imposée* par le compromis de 1867 ne va pas plus loin. En fait les relations financières entre les deux pays sont, comme nous le verrons plus loin, beaucoup plus étroites : il y a une seule monnaie, une seule banque d'état privilégiée, etc. Mais pour tout ce qui dépasse les obligations du compromis, les deux pays restent *libres* d'organiser leurs finances comme ils l'entendent.

Voir page 75 : affaires quasi-communes.

comptes commune ; dépenses d'administration de la dette commune.

Ces dépenses sont couvertes :

1° Par les recettes communes. Celles-ci sont très peu importantes, car la monarchie ne possède pas le droit d'impôt. Ce sont les revenus des propriétés mobilières ou immobilières affectées à des services communs (arrérages de fondations militaires ; loyers d'immeubles ; produit de la vente d'objets réformés, etc.) ; les bénéfices du monopole de la fabrication de la poudre ; et certains droits de chancellerie ;

2° Par les apports des deux parties de la monarchie.

Ces apports consistent :

a) Dans le produit net des douanes ; tant que l'union douanière subsistera entre les deux pays « les revenus provenant des douanes seront employés à couvrir les dépenses communes » (1) ;

b) Dans les contributions matriculaires des deux pays. La part incombant de ce chef à chacun d'eux est fixée périodiquement dans un acte qui prend la forme de deux lois concordantes et qui s'appelle la *loi de la quote* (*Quotengesetz*). La dernière loi qui a ainsi fixé la quote-part des deux pays dans les dépenses communes (défalcation faite de la partie couverte par les recettes communes et par le produit net des douanes), est du 30 décembre 1907 (2) ; elle est valable pendant dix ans, du 1^{er} janvier 1908 au 31 décembre 1917 ; elle fixe la part des pays représentés au Reichsrath à

(1) § 64 de la loi H. XII de 1867.

(2) Pour l'Autriche, Reichsgesetzblatt du 31 décembre 1907. Cahier CXXIX, n° 280.

63.6 0/0 et celle des pays de la couronne de Hongrie à 36.4 0/0 (1).

Affaires quasi-communes.

Nous devons, pour être complet, parler d'une catégorie d'affaires que les deux pays sont tenus d'administrer, non pas en commun comme les trois catégories précédentes, mais « *d'après des principes identiques, à établir de temps en temps* » (§ 2 loi A. de 1867) ; ce sont des affaires qui, « *tant à raison de la situation politique des deux pays que de la coïncidence de leurs intérêts, seront plus convenablement traitées par une entente commune que si la séparation en était rigoureuse* » (§ 52 loi H. XII de 1867).

On les appelle parfois « Affaires quasi-communes » (2) ;

(1) De 1867 à 1873, les dépenses communes ont été couvertes :

1^o par les recettes communes et par le produit net des douanes ;

2^o par les contributions matriculaires des deux pays, fixées dans la proportion de 70 0/0 à 30 0/0.

De 1873 à 1908, le système était plus compliqué. La totalité des dépenses communes était répartie de la façon suivante :

1^o 2 0/0 étaient, avant tout partage, mis à la charge exclusive de la Hongrie et correspondaient à l'augmentation de territoire qui était résultée pour elle de l'annexion des confins militaires en 1873 ;

2^o le surplus était, jusqu'à due concurrence, couvert par les recettes communes et par le produit net des douanes ;

3^o le reste enfin était partagé entre les deux pays dans une proportion qui était, en dernier lieu, de 66 46/49 à 33 3/49.

En 1908, on est revenu au système plus simple qui avait été adopté au début de l'union, de 1867 à 1873 ; seule la proportion des contributions matriculaires est modifiée.

(2) Voir notamment l'article : *Gemeinsame Angelegenheiten* dans le dictionnaire de Mischler et Ulbrich.

cette désignation, qui n'a rien d'officiel et ne figure pas dans le compromis, a le mérite d'être commode.

Les affaires quasi-communes se distinguent des affaires communes à deux points de vue :

1° Elles ne sont pas, en règle générale, administrées en commun et ressortissent en principe aux ministères spéciaux des deux pays. Elles sont administrées séparément, mais d'après les mêmes règles ; en fait, pour quelques unes d'entre elles, il s'est établi une certaine communauté (ex. : il n'y a qu'une banque d'émission) ; mais cette communauté n'est pas inscrite dans le compromis et pourra cesser quand les deux pays le voudront (1) ;

2° Tandis que, pour les affaires communes, le compromis de 1867 contient une obligation ferme, il n'impose aux deux pays, pour les affaires quasi-communes, que l'engagement de « faire leur possible » pour arriver à s'entendre sur les principes identiques à appliquer ; si l'accord ne peut se faire, les deux pays reprennent toute leur liberté. Le § 68 de la loi H dit expressément : « *il est bien entendu que, si l'entente ne parvient pas à s'établir sur les objets énumérés aux articles 58 à 67 ci-dessus, la Hongrie se réserve le droit d'y pourvoir par*

(1) C'est ainsi que le « traité de douane et de commerce » conclu en décembre 1907, pour dix ans, ne parle pas de la banque commune. Cette question reste donc ouverte et bon nombre de Hongrois demandent que cette communauté cesse, et que chaque pays crée chez lui une banque spéciale d'émission.

Il va sans dire que, la banque commune n'étant pas imposée par le compromis de 1867 et n'étant pas rangée dans la liste des affaires déclarées « *Communes* », sa suppression peut intervenir sans que le pacte fondamental de 1867 soit violé en quoi que ce soit.

sa législature particulière et que tous ses droits à cet égard sont maintenus inviolablement. »

Ces affaires quasi-communes, qui occupent une situation intermédiaire entre les affaires communes et les affaires propres, pour lesquelles les deux pays jouissent d'une indépendance absolue, sont les suivantes (§ 2 loi A.) :

1° Les affaires commerciales et notamment les questions douanières (§§ 58, 59, 60, 61 et 62 loi H.) ;

2° La législation sur les impôts indirects qui sont en relation étroite avec la production industrielle (§ 63 loi H.) ;

3° Le système monétaire (§ 66 loi H.) ;

4° Les dispositions concernant les lignes de chemins de fer qui intéressent les deux pays (§ 65 loi H.) ;

5° L'établissement du système défensif du pays (§ 13 loi H.)

Si l'on excepte ce dernier point, on constate que les affaires quasi-communes concernent surtout les questions économiques. Il suit de là que l'unité économique de la monarchie n'a pas été instituée par le compromis de 1867, qui laisse aux deux pays le soin d'édicter périodiquement (en fait et autant que possible tous les dix ans) les mesures qu'ils jugeront utiles (1).

Ces négociations périodiques donnent lieu à des débats passionnés dans les deux parlements et dans la presse ; elles accaparent, à de certains moments, toute la vie

(1) C'est ce qu'on appelle dans le langage courant : le renouvellement du Compromis. Mais l'expression n'est pas très exacte ; car, ce qui est renouvelé, ce n'est pas le compromis de 1867, lui-même, qui est conclu sans limitation de durée, mais les mesures économiques recommandées par ce compromis.

publique des deux pays et font croire, à chaque instant, que l'édifice économique de la monarchie austro-hongroise va s'écrouler (1).

Jusqu'à présent, les relations économiques ont été réglées de la façon suivante :

Le traité de douane et de commerce (Zoll-und Handelsbündniss) établit un seul territoire douanier pour l'ensemble de la monarchie, laquelle est entourée par une ligne commune de douane, avec un seul tarif à l'entrée et à la sortie des marchandises ; il n'y a pas de droits de douane entre les deux pays associés. Mais chacun des deux pays perçoit, à sa frontière, les droits établis et applique les tarifs en vigueur. Des inspecteurs (§ 64 loi H.) sont chargés de s'assurer que, dans les deux pays, le service est bien uniforme. En résumé, il y a deux administrations douanières distinctes, appliquant une réglementation et un tarif identiques (2).

(1) Et cependant la théorie de l'économie politique nationale devrait trouver en Autriche-Hongrie une application toute naturelle ; l'un des pays est industriel, l'autre, agricole ; leur ensemble devrait donc former une unité économique complète où l'échange entre les deux catégories de produits se ferait normalement. Mais la Hongrie tend de plus en plus à vouloir former à elle seule une unité économique se suffisant à elle-même ; elle fait de grands efforts pour développer chez elle l'industrie qui lui manque encore.

(2) On aperçoit ici le manque de symétrie qui existe dans l'œuvre de 1867. La représentation consulaire et commerciale est commune et cependant l'unité économique de la monarchie n'est pas assurée. Que deviendrait la monarchie austro-hongroise dans le cas où — ce qui est possible en droit strict — la séparation économique viendrait à être consommée ? Il est probable que l'unité politique internationale ne survivrait pas longtemps à cette séparation. Les questions commerciales ont pris une importance capitale dans la vie des peuples

Au point de vue monétaire, les deux pays ont adopté la même unité, la couronne ; les monnaies sont identiques, les effigies du revers seules diffèrent pour bien montrer (§ 66 loi H.) que les droits souverains des deux pays sont intacts et qu'ils ont tous deux le droit de battre monnaie.

Une banque commune a été instituée, avec privilège d'émission.

Les impôts du sel et du tabac (deux monopoles), le système des poids et mesures sont exactement pareils.

Enfin il y a des dispositions identiques, et de faveur l'un à l'égard de l'autre, pour la protection des marques de fabrique, des brevets d'invention, de la propriété littéraire, etc. (1).

II. — Administration des affaires communes.

Cette administration est confiée au souverain commun, aidé par des ministres communs.

contemporains. C'est une question de commerce. de consulats qui a amené la rupture du lien suédo norvégien.

(1) Le « Zoll-und Handelsbündniss » a été conclu pour 10 ans et renouvelé trois fois, de 1867 jusqu'en 1897. Entre 1897 et 1907, a régné le régime du provisoire : le traité de douane et de commerce était par exemple prorogé d'une année ; ou bien il était voté dans un seul des deux pays (Hongrie) et dans l'autre (Autriche), le souverain se voyait obligé, en présence de l'impuissance du Reichsrath, d'appliquer le traité par voie de décret (Nothverordnung, prévue par la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 n° 141 § 14). Depuis 1908, les relations économiques ont repris leur caractère normal ; un traité régulier a été conclu en décembre 1907 pour 10 ans, à partir du 1^{er} janvier 1908 (loi autrichienne du 30 décembre 1907. Reichsgesetzblatt 1907, n° 278).

a) Souverain commun.

Le souverain commun a des attributions importantes en ce qui concerne l'administration des affaires communes.

C'est lui d'abord qui, en 1838, par son rescrit du 14 novembre, a fixé le titre de la monarchie issue du compromis de 1867 : « *Monarchie austro-hongroise* » ou « *Empire austro-hongrois* ». Il est vrai que ce droit lui a été contesté : des juristes ont prétendu que, par suite de l'établissement d'un régime constitutionnel en 1867, le monarque était devenu incompétent pour modifier seul le nom de la monarchie ; que ce droit avait bien appartenu autrefois sans conteste à l'ancien empereur d'Autriche, souverain absolu et qu'en particulier François I l'avait exercé très légalement en 1804 et 1806 ; mais que, depuis 1867, ce droit était partagé entre le souverain et ses deux parlements et qu'il eut fallu régulièrement, pour donner une nouvelle appellation à la monarchie, un accord des deux parlements sanctionné par le souverain. Ces scrupules de juriste, qui ne sont peut-être pas exagérés, n'ont pas rencontré grande faveur ; et le rescrit du 14 novembre 1868 n'a pas cessé d'être en vigueur.

Au point de vue international, le souverain commun symbolise l'unité extérieure de la monarchie ; si, pour les affaires intérieures, sa personnalité se dédouble, s'il est empereur en deça de la Leitha et roi au delà, il est, au regard des puissances étrangères, souverain de la monarchie austro-hongroise. Il signe les traités au nom de la monarchie entière, sous réserve de l'approbation des parlements, quand cela est nécessaire ; il accrédite les représentants de la monarchie auprès des chefs d'états

étrangers, à raison d'un seul représentant par état ; il reçoit les ambassadeurs des puissances étrangères qui n'envoient également chacune qu'un seul représentant, à Vienne, pour l'ensemble de la monarchie.

Il déclare la guerre au nom de la monarchie, signe les traités de paix, sauf à obtenir l'approbation des parlements pour l'exécution des conditions de ces traités qui stipulent, par exemple, des prestations de la part de la monarchie ou vont à l'encontre des lois établies.

Au point de vue militaire, il est le chef de l'armée commune ; il a le commandement suprême (Oberbefehl) de toutes les forces militaires de la monarchie. Chaque année, les deux pays mettent à sa disposition, pour un temps déterminé, un certain nombre d'hommes : on peut dire que ces hommes lui sont abandonnés, car le compromis lui reconnaît un pouvoir réglementaire considérable : tout ce qui concerne le commandement, la conduite et l'organisation intérieure de l'armée commune lui appartient (§ 5 loi A. ; § 11 loi H.).

b) Ministres communs.

Le souverain est nécessairement aidé dans l'administration des affaires communes par des fonctionnaires nombreux. Dans un régime de gouvernement absolu et irresponsable, ces fonctionnaires ne sont que des employés préparant le travail de leur maître, lui soumettant des projets que seul, sans contrôle ni contreseing, il transforme en décisions.

Mais les pays de la monarchie austro-hongroise sont des pays constitutionnels à gouvernement parlementaire et ils ont adopté cette forme de gouvernement dans la gestion de leurs affaires communes.

Sans doute, le souverain a conservé quelques attributions — vestiges du passé — qu'il exerce en dehors de tout contrôle parlementaire et qui constituent une sorte d'enclave d'absolutisme dans un régime constitutionnel ; ces attributions sont du reste rares (ordres du jour à l'armée ; nomination de tous les généraux, des officiers d'état major (1) ; affaires de grâce, etc.), et, le plus souvent, le souverain est obligé de prendre ses décisions par l'intermédiaire et avec le concours de ministres, qui contresignent ces décisions et en sont responsables.

Ces ministres sont au nombre de trois, un pour chaque groupe d'affaires communes : affaires étrangères, guerre et finances. Ils sont nommés par le souverain, qui les choisit indistinctement parmi les sujets de l'un quelconque des pays de la monarchie.

Les attributions du ministre commun des Affaires étrangères ont été déterminées par des rescrits du 12 avril et du 27 mai 1852 : défense des droits et intérêts de la monarchie et des nationaux des deux pays à l'égard des états étrangers ; correspondance avec les ambassadeurs étrangers accrédités à Vienne ; rédaction des instructions à envoyer aux ambassadeurs, chargés d'affaires, consuls de la monarchie ; préparation des traités avec les états étrangers, etc... De lui dépendent, outre le personnel diplomatique et consulaire (2), l'académie orien-

(1) Ce sont surtout des questions d'ordre militaire. Ces attributions absolues du souverain se rencontrent dans toutes les monarchies ayant un caractère militaire accentué. Elles sont confiées le plus souvent non à un ministre responsable, mais à un « cabinet militaire » qui ne dépend que du souverain.

(2) Les consulats sont bien placés sous la direction du ministre commun des affaires étrangères. Mais le traité de douane et de com-

tales de Vienne, le service des archives de la cour et de la monarchie. Il est en même temps le ministre de la maison impériale et royale (Minister des Kaiserlichen und Koïgnlichen Hauses) (1) et, en cette qualité, tient acte de tous les événements établissant ou modifiant les droits de famille des membres de la maison régnante (naissance, décès, mariage, renonciation aux droits à la succession du trône, etc.) Il joue le rôle de président du conseil des ministres communs ; il exerce effectivement ces fonctions chaque fois que les ministres communs se réunissent hors de la présence du souverain, soit seuls, soit en compagnie de ministres des deux pays de la monarchie (2).

Le ministre de la guerre s'occupe de toutes les questions concernant l'armée commune, prépare les projets de règlement à soumettre à la signature du souverain, prend toutes les mesures nécessitées par l'administration de l'armée.

merce (§ 2) apporte quelques dérogations à cette règle : le ministre des affaires étrangères ne peut créer ou supprimer de consulats qu'après entente avec les deux ministres du commerce ; les instructions aux consuls en matière commerciale ne peuvent être également données qu'après accord avec ces deux ministres ; le ministre des affaires étrangères doit leur communiquer les rapports périodiques des consuls et ils ont le droit de correspondre directement, pour les affaires de leur ressort, avec les consuls, qui sont tenus de leur fournir les renseignements demandés.

(1) C'est son titre officiel depuis le rescrit du 4 octobre 1893.

(2) Le cas se produit chaque fois qu'on discute des affaires communes intéressant spécialement les ministres des deux pays ou pour lesquelles ces ministres auront des mesures à prendre, des discussions à soutenir devant leurs parlements. Par exemple, quand il s'agit de préparer la conclusion d'un traité de commerce, on appelle les ministres du commerce des deux pays.

Le ministre des finances établit les projets de budget du prochain exercice et de compte du dernier exercice clos, pour les soumettre aux délégations. Il demande aux ministres des finances de chacun des deux pays de la monarchie, dans la proportion fixée par la quote, les sommes dont il a besoin, dans la limite des crédits votés, pour assurer la gestion des services communs et effectuer les paiements exigibles. Il administre enfin l'institut vétérinaire, la caisse des invalides et la dette flottante commune.

Le ministère commun est en outre chargé, depuis 1878, de l'administration provisoire de la Bosnie et de l'Herzégovine, que le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a confiée à l'Autriche-Hongrie. Ses pouvoirs à ce sujet sont très étendus et ne sont limités qu'à deux points de vue : 1^o Dépenses. Les provinces occupées doivent en principe suffire aux frais de leur administration : si leurs revenus n'arrivent pas à couvrir les dépenses *ordinaires*, c'est-à-dire d'administration courante, les sommes nécessaires pour parfaire la différence doivent être demandées aux délégations, et sont par suite fournies par les deux pays dans la proportion de la quote (donc dépenses communes). Pour les dépenses *extraordinaires* (construction de chemins de fer, grands travaux publics etc.), le ministère commun doit obtenir l'autorisation et les crédits des deux parlements ; 2^o les deux parlements se sont également réservé la réglementation des questions de douane, d'impôts indirects, de monnaie (1).

Les ministres communs sont responsables devant les

(1) Ces règles sont contenues dans les deux lois concordantes déjà citées : loi A. 22 février 1880 ; loi H. VI de 1880.

délégations (§§ 5, 13, 16 loi A. ; § 39 loi H.), individuellement pour les actes de leur ressort propre, ou pour leur abstention, leur oubli d'accomplir les actes qui leur sont prescrits, solidairement, pour les actes de leur politique générale. La sanction de cette responsabilité est la démission.

Ils peuvent être mis en accusation par les délégations pour violation des lois constitutionnelles en vigueur sur les affaires communes (§ 17 loi A. ; § 50 loi H.). La poursuite, qui doit être votée par les deux délégations, ou, à défaut d'accord entre elles, être décidée dans une séance plénière de ces deux délégations et à la majorité des voix, est exercée devant une Cour de justice composée de la manière suivante : les deux délégations choisissent chacune 24 personnes (en dehors de leur sein), indépendantes et versées dans la connaissance des lois ; chacune d'elles a le droit de récuser 12 des personnes choisies par l'autre ; les accusés peuvent également exercer « en « commun et ensemble la récusation de 12 membres, de « manière, toutefois, que le nombre des membres restants « se compose par moitié de membres choisis par chacune « des deux délégations. Les membres ainsi restants constituent la Cour de justice » (§ 17 loi A. ; § 51 loi H.) Une loi spéciale (§ 18 loi A.) a été prévue pour fixer la procédure à suivre, les peines à appliquer ; cette loi n'a pas encore été votée.

Les ministres communs n'ont entrée que dans les délégations ; ils peuvent prendre part à toutes les délibérations de ces délégations, y soutenir leurs propositions, soit personnellement, soit par l'intermédiaire de « commissaires » ; ils doivent être entendus toutes les fois qu'ils

le désirent, répondre aux questions posées, fournir les explications demandées (§ 28 loi A.).

Ils n'ont pas entrée dans les parlements des deux pays ; ils sont cantonnés dans l'administration des affaires communes, et il leur est interdit d'être en même temps ministres de l'un des deux pays (§ 5 loi A. ; § 27 loi H.) ; il y a donc incompatibilité absolue entre les fonctions de ministre commun et celles de ministre particulier (1).

Mais s'il est interdit à un ministre commun de s'ingérer, en quoi que ce soit, dans les affaires propres des deux pays de la monarchie, la réciproque est loin d'être aussi rigoureuse. Le texte hongrois du compromis prévoit même expressément des cas où les ministres spéciaux des deux pays *doivent* s'immiscer dans les affaires communes. Ce sont, notamment, le § 8 qui décide que toutes les affaires ressortissant au ministère des affaires étrangères devront être traitées par ce dernier « d'accord et avec l'assentiment du ministère de part et d'autre » ; et le § 40 qui stipule que le budget commun sera « préparé par le ministère commun avec le concours des deux ministères responsables distincts ». Le texte allemand du

(1) C'est l'opposé du système allemand où le chancelier de l'Empire est président du conseil des ministres prussiens.

Ce n'est pas à vrai dire une nécessité « juridique » et la constitution de l'empire allemand du 16 avril 1871 ne contient aucune disposition à cet égard. Mais c'est une nécessité « politique ». « Pour des raisons « majeures d'ordre politique et pratique, il est nécessaire que le « chancelier puisse prendre part aux délibérations du ministère « d'état prussien, qu'il en ait la présidence d'honneur et qu'il y ait « identité, non seulement entre empereur allemand et roi de Prusse, « mais aussi entre ministre impérial d'empire et premier ministre « d'état prussien ». (Laband, *loc. cit.* tome II de l'édition française, page 25).

compromis ne contient pas de clauses semblables ; mais en vertu du principe de parité écrit sur le frontispice de l'édifice de 1867, il est hors de doute que les ministres des pays représentés au Reichsrath ont des droits identiques. Au surplus, il est fait, dans la pratique législative du compromis, une application fréquente de cette idée ; quand deux lois concordantes des parlements de Vienne et de Buda-Pest confient une attribution à un ministre commun, il arrive souvent qu'elles lui ordonnent de se mettre d'accord avec les ministres particuliers intéressés ; c'est ainsi que le ministère commun doit, dans la fixation des principes généraux de l'administration en Bosnie et Herzégovine, s'entendre avec les ministères particuliers des deux pays (§ 1 loi A., du 22 février 1880) ; que le ministre des affaires étrangères, chargé d'organiser la juridiction consulaire en Orient, doit, au préalable, s'entendre avec les gouvernements des deux pays (§ 6 loi A., du 30 août 1891), etc...

Quelle est la nature de cette intervention des ministres particuliers sur les décisions des ministres communs ? Est-ce un simple *votum informativum*, un avis qui, par suite, doit être demandé mais peut ne pas être suivi ? Est-ce un *votum decisivum*, un avis *conforme*, liant le ministre commun, qui ne pourra dès lors accomplir l'acte voulu par la loi que si l'accord se fait entre lui et les ministres particuliers ?

Il est difficile de répondre d'une façon nette et générale : le § 8 de la loi H. XII de 1867 parle d'accord, d'assentiment ; il s'agit donc là d'un avis, à l'encontre duquel le ministre commun ne peut pas aller ; les lois de 1880 sur l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, par contre, se contentent de recommander aux minis-

tres particuliers d'exercer leur influence (Einfluss nehmen, dit le texte allemand) sur les décisions à prendre par le ministère commun ; il semble bien que ce soit là un simple avis, ne liant pas celui qui est tenu de le prendre.

Quoi qu'il en soit, il y a des cas où les ministres communs ne peuvent agir que d'accord avec les ministres particuliers ; à défaut de textes précis sur la réglementation de cet accord, la pratique constitutionnelle a déduit du principe admis deux conclusions importantes.

1° En cas de conflit entre le ministre commun et les ministres particuliers, l'opinion du premier ne l'emporte pas nécessairement ; sans doute la solution du conflit est très délicate à trouver, car le compromis n'a institué aucun organe pour trancher ce litige, n'a prévu aucune procédure pour réaliser l'accord. Mais enfin le conflit est possible et cela suffit pour démontrer que les ministres communs n'ont pas, dans certains cas, un pouvoir de décision indépendant des ministres particuliers. Un exemple célèbre est le conflit intervenu entre le baron de Beust, premier « Chancelier de l'Empire » (Reichskanzler) (1) et le comte Andrassy, président du conseil hongrois. Beust était partisan d'une politique de revanche contre la Confédération de l'Allemagne du Nord après Sadowa, Andrassy était pour l'acceptation pure et simple du traité de Prague. La Couronne — qui par la force même des choses apparaît comme le juge en premier ressort des conflits de cette nature — se

(1) Telle a été la première désignation du ministre des affaires étrangères. Ce sont les Hongrois qui l'ont fait modifier, le mot « Empire » leur rappelant trop l'idée d'un état centralisé.

rangea du côté d'Andrassy et Beust dut démissionner (1).

2° Puisque les ministres particuliers collaborent à certaines des décisions des ministres communs et qu'aucun de leurs actes ne peut échapper au contrôle parlementaire, ils devront rendre compte de cette collaboration, devant leurs chambres respectives. Et, en effet, peu à peu l'usage s'est établi en ce sens. Chaque ministre commun a une sorte de « doublure » dans chacun des ministres particuliers : le ministre des affaires étrangères est représenté par les présidents du conseil, pour la politique générale et par les ministres du commerce, pour les affaires commerciales ; le ministre de la guerre, par le ministre de la défense à Vienne et par le ministre des honveds à Budapest ; le ministre des finances, par les ministres des finances des deux pays.

Et ces ministres particuliers sont souvent questionnés sur des actes des ministres communs ; s'il s'agit de décisions pour lesquelles ils n'ont qu'un pouvoir d'avis, ils se borneront à fournir les renseignements demandés et à donner toutes explications utiles, la responsabilité effective sera concentrée sur le ministre commun et exercée par les délégations. Mais s'il s'agit de décisions pour lesquelles l'avis conforme des ministères particuliers est exigé, leur responsabilité devant les parlements de leurs pays sera entière.

On aboutit ainsi à un système quelque peu anormal, puisqu'il crée, pour les affaires communes, une double vie parlementaire et les soumet à un double contrôle : en

(1) Il a même été remplacé précisément par Andrassy aux affaires étrangères.

principe devant les délégations et, subsidiairement, devant les parlements des deux pays (1).

Ce contrôle de second ordre est presque une nécessité, quand on songe que les délégations se réunissent à des intervalles éloignés et durant quelques semaines seulement (un mois environ par an). Pendant leurs inter-sessions, il peut surgir des questions capitales, sur lesquelles les deux pays de la monarchie ont le droit d'être renseignés sur le champ, sans attendre la première réunion des délégations, époque à laquelle les questions seraient déjà solutionnées et où leur intérêt serait épuisé. Sans le contrôle des Chambres des deux pays, la responsabilité ministérielle en ce qui concerne les affaires communes serait souvent illusoire.

III. — Organes chargés de légiférer sur les Affaires communes.

Les ministres communs exécutent des lois. D'où viennent ces lois ? Qui les a faites ? Et, d'une façon générale, quels sont les organes qui sont chargés de la fonction législative, en ce qui concerne les affaires communes ?

Ces organes sont au nombre de trois : les Délégations, les Parlements des deux pays, le Souverain commun.

(1) Comme on le voit, les ministres communs ont bien des maîtres à satisfaire. Ils doivent : 1^o contenter leur souverain ; 2^o rendre compte de leurs actes aux délégations ; 3^o obtenir souvent l'assentiment des ministres particuliers des deux pays ; 4^o subir par contre coup le contrôle des parlements des deux pays.

Ce n'est pas, à proprement parler, une administration simple.

a) Les Délégations.

C'est là une institution de droit public unique en son genre. L'histoire n'en connaît pas d'autres exemples. L'idée pourtant n'en était pas nouvelle en 1867 ; et, si la réalisation date de cette époque, la conception en est un peu antérieure. Sous l'ancienne confédération germanique, en effet, (celle qui est née au Congrès de Vienne et a vécu de 1815 à 1866) les projets de réforme déposés par la Bavière et par la Saxe prévoyaient quelque chose de semblable ; le projet de réforme autrichien de 1863 contenait même le mot : à côté des organes centraux, nommés par les princes confédérés, devait siéger une *délégation* des parlements des états confédérés, avec mission de légiférer sur les affaires communes. On sait que ces projets n'ont pas abouti.

L'idée était donc dans l'air lors des négociations du compromis austro-hongrois ; Deak s'en est emparé. Il parle pour la première fois des délégations dans ses articles du *Pesti Naplo*, de Pâques 1865, les introduit dans le projet élaboré par le sous-comité des Quinze et finalement les fait triompher.

I. — Organisation.

Comme leur nom l'indique, elles se composent de personnes choisies, « *déléguées* » par d'autres corps politiques, qui sont le Reichsrath de Vienne et le Parlement de Buda-Pest (§§ 6, 7, 8, loi A., § 29, loi H.).

Il y a donc deux délégations.

La loi hongroise dit simplement que le nombre des membres de chaque délégation doit être le même, sans pouvoir dépasser 60 ; le texte allemand adopte le chiffre

ferme de 60, dont 20 (soit $\frac{1}{3}$) sont choisis par la Chambre des seigneurs dans son sein et à la majorité des voix et 40 (soit $\frac{2}{3}$) par la Chambre des députés, mais de la façon suivante :

10	par les députés du royaume de Bohême ;
1	— — — Dalmatie ;
7	— — — Galicie ;
3	— de l'Archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns ;
2	— de l'Archiduché d'Autriche au delà de l'Enns ;
1	— du duché de Salzbourg ;
2	— — — Styrie ;
1	— — — Carinthie ;
1	— — — Carniole ;
1	— — — Bukowine ;
4	— du margraviat de Moravie ;
1	— du duché de Haute et Basse Silésie ;
2	— du comté princier du Tirol ;
1	— du pays du Vorarlberg ;
1	— du margraviat d'Istrie ;
1	— des comtés princiers de Görz et Gradiska ;
1	— de la ville de Trieste.

40

Chaque groupe choisit ses délégués parmi les membres de la Chambre des députés et non pas forcément dans son sein.

En Hongrie, cinq délégués sont réservés à la Croatie.

Des suppléants sont également nommés pour remplacer les délégués en cas de besoin.

Ces délégations ne sont élues que pour une année (§ 40 loi A. ; § 30 loi H.) ; à l'expiration de cette année, leurs pouvoirs cessent de plein droit et il doit être procédé à de nouvelles élections ; les membres sortants sont rééligibles.

Chaque délégation élit son bureau (président, secrétaires) et élabore elle-même son règlement intérieur (§ 42 loi A. ; § 31 loi H.) (1).

Les délégués exercent leurs droits en toute indépendance ; ils ne peuvent pas être liés par des instructions quelconques de leurs électeurs (§ 24 loi A. ; § 38 loi H.), qui n'ont pas le droit de leur imposer un mandat déterminé.

Ils jouissent, en cette qualité, de certaines immunités (§ 23 loi A. ; § 47, loi H.) ; la loi hongroise est très large et accorde ces immunités même aux délégués du Reichsrath, quand les délégations se réunissent à Buda-Pest (2).

La qualité de délégué se perd : — 1° par l'expiration normale du délai fixé pour la durée des fonctions, soit un an ; — 2° par la mort, la démission, la perte de la qualité de membre du parlement électeur ; dans ces différents cas, si les parlements sont en session, il est procédé aux élections complémentaires nécessaires, sinon les suppléants entrent en fonctions ; — 3° par la dissolution de la chambre basse du parlement ; une fois la chambre réélue, elle doit nommer de nouveaux délégués.

(1) Règlement intérieur du 21 janvier 1868 pour la délégation du Reichsrath.

(2) Le § 47 de la loi H. dit en effet « les membres *des* délégations ne peuvent, etc... », donc, de l'*une et de l'autre* délégation. Cette interprétation est admise par les auteurs.

II. — Fonctionnement.

Le souverain commun fixe l'époque et le lieu de réunion des délégations (§ 41 loi A. ; § 32 loi H.), qui siègent en même temps et dans la même ville. Leur attribution principale étant, comme nous le verrons plus loin, la fixation du budget commun des dépenses, lequel se règle par exercice, c'est-à-dire par année, elles ne sont réunies en général qu'une fois par an. Conformément au vœu émis par la diète hongroise (la diète exprime le vœu que.... § 32, loi H.), le siège des séances est alternativement Vienne et Buda-Pest.

Les séances sont en général publiques (§ 29 loi A. ; § 45 loi H.) ; le huis-clos peut toutefois être prononcé, par la délégation hongroise dans les cas déterminés par son règlement intérieur, par la délégation du Reichsrath, quand il est demandé par le président ou par cinq membres au moins. Les décisions doivent toujours être prises en séances publiques.

Les deux délégations tiennent en principe des séances séparées et les projets gouvernementaux sont déposés par les ministres communs sur le bureau de chaque délégation (§ 49 loi A. ; § 33 loi H.) ; chacune délibère, prend ses décisions, vote isolément.

Comme ces décisions doivent être rigoureusement identiques (1), il était nécessaire de prévoir un moyen pour réaliser l'accord, en cas de besoin. Les deux délégations se communiquent par écrit leurs décisions et, s'il y

(1) Par ex. le budget commun est un par définition ; il y a une nécessité logique à ce que le chiffre du crédit accordé par les deux délégations pour un article déterminé soit le même.

a lieu, les motifs de ces décisions, « pour chercher à s'éclairer réciproquement », dit le texte hongrois ; chacune d'elles fait ces communications en sa langue officielle, en les accompagnant d'une traduction authentique en la langue de l'autre (§ 30 loi A. ; § 34 loi H.).

Si ces communications écrites n'arrivent pas à produire l'accord voulu, les deux délégations peuvent se réunir et tenir une séance plénière. Cette séance plénière peut évidemment être proposée à tout moment, mais ne peut pas être refusée quand trois communications écrites sont restées sans résultat (§ 31 loi A. ; § 36 loi H.). Les présidents des deux délégations fixent le jour, le lieu et l'heure des séances plénières et y convoquent chacun les membres de leurs délégations ; la présidence y appartient alternativement au président de chacune des délégations, le sort décidant pour la première séance (§ 32 loi A. ; § 35 loi H.).

Toutes discussions et délibérations sont interdites dans les séances plénières, qui sont instituées uniquement et exclusivement pour les *votes* en commun. Les votes sont pris à la majorité des voix ; les deux tiers au moins des membres de chaque délégation doivent être présents ; les votants de chaque délégation doivent être en nombre rigoureusement égal ; si, pour un motif quelconque, une délégation arrive, en séance plénière, à avoir plus de membres que l'autre, elle doit, avant le vote, éliminer par la voie du sort les membres qu'elle a en trop, de façon à rétablir l'égalité numérique. Le procès-verbal est tenu dans les deux langues officielles, allemand et magyar, et certifié en commun (§ 34 loi A. ; § 35 loi H.) (2).

(1) La loi hongroise emploie le mot latin *nuntium*, message.

(2) Ces séances plénières ont été très peu nombreuses jusqu'à pré-

III. — Attributions.

Le § 6 loi A. dit que, pour les affaires communes, le pouvoir législatif appartenant aux parlements des deux pays sera exercé par les délégations. Ce texte semble poser un principe général et décider que, pour les affaires communes, il y a un pouvoir législatif spécial ; que ces affaires sont réservées à la compétence exclusive des délégations, les deux parlements de Vienne et de Budapest s'occupant uniquement des affaires particulières des deux pays.

Il n'en est rien ; les travaux préparatoires et la discussion au Reichsrath en 1867 ne laissent aucun doute à ce

sent. En voici deux exemples : à la session de mai 1873, les délégations sont appelées à voter, à propos du budget commun de la guerre, les crédits pour l'acquisition de fusils Werndl ; la délégation autrichienne vote 3.075.000 florins (correspondant à 75.000 fusils) ; la délégation hongroise 2.050.000 florins (50.000 fusils) ; une séance plénière a lieu et la question suivante est mise aux voix : « Les délégations consentent-elles le crédit de 4.025.000 florins représentant la différence entre les deux crédits votés séparément par les deux délégations ? » Il y eut 52 oui et 52 non. La majorité absolue, par suite, n'ayant pas été atteinte, la différence a été considérée comme refusée.

A la session de février 1880, le ministre de la guerre demande une première annuité de 100.000 florins pour la construction d'une caserne à Szegedin ; à défaut d'accord entre les deux délégations, une séance plénière a lieu ; 46 voix se prononcent pour le vote du crédit et 46 voix contre. Donc rejet.

Dans ces deux exemples, chaque délégation a fait bloc contre l'autre ; tous les membres d'une délégation ont voté dans un sens et tous les membres de l'autre en sens contraire. Ce cas s'est produit — non pas toujours — mais souvent ; c'est une conséquence de la règle qui veut que chaque délégation ait, en séance plénière, le même nombre de votants.

sujet. Du reste, le texte hongrois est bien différent ; il est d'une netteté telle, que la controverse n'est pas permise (§ 37) : « *les seuls objets qui rentrent dans les attributions des délégations sont ceux qui ont été déclarés positivement communs et attribués à ces délégations par la présente loi ; les délégations ne peuvent franchir ces limites.* »

Les délégations n'ont donc pas une compétence générale. Leurs pouvoirs sont limités à un double point de vue : 1° elles ne peuvent s'occuper que d'affaires communes ; les affaires particulières des deux pays leur sont naturellement interdites ; 2° toutes les affaires communes ne sont pas de leur ressort législatif, mais seulement celles que des textes précis leur attribuent.

Pour avoir la liste exacte de ces attributions, il suffit donc de lire le texte du compromis. Ce sont les suivantes :

1° Fixation du budget des dépenses communes ; « c'est là le principal des objets soumis chaque année à l'examen des délégations » (§ 40 loi H.). Budget des dépenses, disons-nous, car la monarchie autro-hongroise n'a pas le droit de lever les impôts, les délégations n'ont pas à s'occuper des recettes, ni des « *voies et moyens* » à employer pour couvrir les dépenses qu'elles ont votées ; ceci est l'affaire des parlements des deux pays. Par contre, ces dépenses, ordinaires et extraordinaires (1), une fois votées par les

(1) Ce sont donc les délégations qui voteraient les dépenses nécessaires pour une guerre. Et de cette façon elles exercent indirectement leur influence sur la déclaration de guerre qui, en droit, appartient au souverain seul. Car la couronne, soit avant, soit après l'ouverture des hostilités, sera bien obligée de les réunir pour leur demander de

délégations et sanctionnées par le souverain commun sont définitives et échappent à toute discussion ultérieure de la part des deux pays, qui doivent les incorporer purement et simplement, pour la part qui leur incombe, dans leurs budgets propres et faire parvenir périodiquement au ministre commun des finances les sommes dont il a besoin (§ 41 loi H.).

Le vote de ce budget donne aux ministres communs le droit de faire les dépenses dans la limite des crédits votés ; si ceux-ci sont insuffisants, ou bien les ministres demandent des crédits complémentaires, qui sont votés de la même façon ; ou bien ils engagent des dépenses au delà des sommes votées, mais doivent ensuite faire ratifier les dépassements de crédits par les délégations ;

2° L'examen du compte financier des dépenses effectuées par les ministres communs. C'est une conséquence du droit de voter les dépenses. L'assemblée qui vote les crédits doit pouvoir s'assurer que ces crédits ont été utilisés dans les limites et pour les besoins prévus (§ 41 loi H.) :

3° Fixation des conditions d'un emprunt commun (§ 3 loi A. ; § 56 loi H.). Ce n'est pas aux délégations qu'il appartient de décider s'il y a lieu d'émettre un emprunt pour couvrir les dépenses communes ; ce droit appartient aux deux parlements. Mais une fois le principe de l'emprunt admis, ce sont les délégations qui en déterminent les modalités (conditions d'émission ; taux de l'intérêt,

l'argent et, pour cela, de faire exposer par son ministre des affaires étrangères les raisons qui ont amené la guerre.

Il faut reconnaître toutefois que cette influence des délégations n'est pas grande ; car elles seront le plus souvent placées devant le fait accompli et il leur sera difficile de refuser les crédits demandés.

amortissement, remboursement, etc.) et c'est le ministre commun qui est chargé de le réaliser et de le gérer (1) ;

4° Le contrôle parlementaire sur les actes des ministres communs. C'est devant les délégations que les ministres communs sont responsables de leurs actes ou de leurs abstentions (§ 28 loi A. ; § 39 loi H.). En vertu de ce droit de contrôle, les délégations peuvent :

Poser des questions aux ministres communs, leur demander des explications sur les affaires de leur administration ;

Exiger la production de rapports périodiques sur la gestion de telle branche de leur service (2) ;

Nommer des commissions d'enquête ;

Leur adresser des interpellations, sanctionnées par des ordres du jour de confiance ou de blâme, leur donnant ainsi le droit de rester en fonctions ou leur imposant l'obligation de démissionner ; les mettre en accusation (3).

5° L'examen des pétitions concernant les affaires communes. Ce droit n'est pas écrit dans le compromis, mais il est admis ; les délégués peuvent recevoir ces pétitions, les étudier, les renvoyer, s'il y a lieu, aux ministres compétents, en un mot leur donner telles suites qu'elles comportent.

Les décisions (4) prises par les délégations, soit sépa-

(1) Depuis 1867, il n'a pas été émis d'emprunt commun.

(2) C'est notamment aux délégations que le ministre des affaires étrangères soumet ses « Livres rouges ».

(3) Voir plus haut p. 85.

(4) Il faut mettre à part les cas, peu importants, où chaque délégation peut agir séparément ; par exemple, examiner les pétitions, poser des questions aux ministres. Ce ne sont pas du reste à proprement parler des décisions.

rément mais d'accord, soit en séance plénière, ne prennent pas officiellement le nom de lois. Elles sont désignées sous le nom de « résolutions ». Elles sont, en principe, parfaites, dès que l'accord entre les deux délégations est obtenu ; mais la sanction du souverain est parfois nécessaire, notamment pour le budget des dépenses communes.

Elles ne sont pas publiées dans les bulletins des lois des deux pays, mais seulement dans la partie officielle du *Wiener Zeitung* à Vienne et du *Budapesti Kozlony* à Buda-Pest. L'insertion dans ces deux journaux ne constitue, à vrai dire, qu'un moyen de publicité et ne peut être considérée comme une « publication », au sens légal du mot ; la publication des résolutions des délégations résulte en réalité de leur communication, par les ministres particuliers des deux pays, à leurs parlements respectifs (§ 43 loi H.) (1).

b) Les Parlements des deux pays.

Nous venons de voir que les délégations n'ont qu'une compétence limitée et ne peuvent s'occuper que des affaires qui leur ont été limitativement attribuées. Alors se pose invinciblement la question suivante : quel est donc l'organe qui possède, d'une façon normale, le droit d'édicter la loi, en matière d'affaires communes ? d'établir les règles juridiques qui président à l'organisation, au fonctionnement de ces grandes administrations, qui s'appellent l'armée, les affaires étrangères ?

(1) L'étude critique des délégations, leur nature juridique sont traitées au chap. suivant.

Le compromis ne contient pas de réponse formelle à cette question et on chercherait en vain l'article qui pose le principe général en la matière. Et cependant la réponse n'est pas douteuse, elle se déduit logiquement des termes mêmes du compromis et des lois constitutionnelles des deux pays.

Le compromis dit, nous l'avons vu, que la quote-part dans les dépenses communes est fixée par les deux *parlements*, lesquels ont également seuls qualité pour décider l'émission d'un emprunt commun.

Pour les affaires étrangères, le compromis réserve expressément les droits des *parlements* ; après avoir énuméré les droits du souverain, parmi lesquels celui de négocier et de conclure les traités politiques et de commerce, il ajoute que l'approbation législative de ces traités, quand elle sera nécessaire, sera donnée par les deux parlements ; « sous réserve dit la loi A. § 1 a.) des droits pour les « corps représentatifs des deux moitiés de l'empire « d'approuver lesdits traités, en tant que cette approbation est exigée par la constitution » ; la loi hongroise s'exprime ainsi (§ 8) : « chaque ministère communique à sa législature les traités internationaux. »

En matière militaire, le compromis détermine d'abord les droits qui appartiennent au pouvoir exécutif commun puis en réserve un certain nombre. Le texte hongrois est très net à ce sujet : « sont communes... les affaires militaires ; toutefois le recrutement périodique de l'armée, « le droit de voter le contingent, la détermination des « conditions de ce vote, et la durée du service ainsi que « toutes les mesures relatives à la répartition et à l'entretien des troupes sont réservés à l'état hongrois, conformément aux lois en vigueur, en ce qui concerne les

« *attributions de la législature* aussi bien que celles du « *gouvernement* » (§ 12).

Le texte allemand est moins précis (loi A. § 1-b.). Il s'exprime ainsi : « sont communes... b) les affaires militaires... mais à l'exclusion du vote du contingent et de « la législation sur le mode d'accomplissement du service militaire, des dispositions relatives à la répartition locale et à l'entretien de l'armée... » sans indiquer à qui sont attribuées ces affaires, exclues de la compétence du pouvoir exécutif commun. Mais il ne saurait y avoir de doute à cet égard ; nous avons déjà vu (1) que la loi sur les affaires communes (du 21 décembre 1867, n° 146) a été promulguée en même temps que les autres lois constitutionnelles (nos 141, à 143) dont elle est considérée comme le complément (2) ; c'est dans ces autres lois, notamment dans la loi n° 141, que l'on trouve le principe cherché. Cette dernière loi, dans son § 2, détermine la compétence du Reichsrath :

« § 11. La compétence du Reichsrath embrasse toutes « les affaires relatives aux droits, obligations et intérêts « communs à tous les royaumes et pays qu'il représente, « sous réserve de celles qui, par suite du compromis avec « les pays de la couronne de Hongrie, devront être traitées en commun entre eux et les autres pays de la monarchie. Appartiennent en conséquence à la compétence « du Reichsrath :

« a) L'examen et l'approbation des traités de commerce « et de ceux des traités politiques qui entraîneraient des

(1) Voir plus haut, p. 48.

(2) Voir en particulier la formule de promulgation : « In Ergänzung des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung... », pour compléter la loi constitutionnelle sur la représentation nationale.

« charges pour l'empire ou quelqu'un des états qui le
« composent, ou des obligations pour de simples ci-
« toyens, ou une modification du territoire des royaumes
« et pays représentés au Reichsrath ;

« *a*) Toutes les affaires concernant le mode de presta-
« tion, le règlement et la durée du service militaire ; en
« particulier le vote annuel du contingent et les pres-
« criptions relatives à l'approvisionnement des relais, aux
« vivres et au logement des troupes ;

« *c*) Le règlement des budgets de l'administration pu-
« blique, et en particulier le vote annuel des impôts,
« taxes et droits à percevoir ; l'examen des comptes de
« l'état... ».

Il est impossible de ne pas être frappé par la corrélation qui existe entre le § 11 de la loi n° 141 avec ses trois premiers alinéas *a*) *b*) *c*) et le § 1 de la loi n° 146 avec ses trois premiers alinéas *a*) *b*) *c*) ; ces deux §§ traitant *a*) des affaires étrangères, *b*) de l'armée, *c*) des finances. Cette corrélation est voulue ; la loi n° 141 § 11 pose le principe général de la compétence du Reichsrath ; il réserve seulement les affaires que le Reichsrath a le droit de traiter sans doute, seulement, mais d'accord avec le corps représentatif des autres pays de la monarchie, affaires qui sont énumérées dans la loi n° 146 § 1.

La règle est donc la suivante : en principe, le pouvoir législatif appartient, en ce qui concerne les affaires communes, aux parlements des deux pays ; échappent seules à leur compétence les affaires que le compromis de 1867 a spécialement et limitativement attribuées aux délégations.

Une caractéristique essentielle de ces lois rendues sur des affaires communes est d'être identiques. C'est là une

nécessité. Destinées à être exécutées par un pouvoir exécutif unique, à être appliquées à des organismes uniques (il n'y a qu'une armée, qu'une diplomatie) elles doivent concorder ; il y aurait une impossibilité logique pour un administrateur, à appliquer à un même objet deux règles juridiques différentes. Puisqu'il n'y a qu'une politique étrangère, il est nécessaire que les traités soient ou approuvés ou désapprouvés en même temps par les deux parlements ; on ne conçoit pas qu'ils soient approuvés par l'un et désapprouvés par l'autre. Puisqu'il n'y a qu'une armée, le nombre *total* des recrues à incorporer par an doit être fixé au même chiffre par les deux parlements ; l'un ne peut pas le fixer à 103.400 et l'autre à un chiffre différent.

Autrement dit, toutes les fois que les deux parlements ont à prendre une décision quelconque, à voter une loi relatives aux affaires communes, leurs deux décisions, leurs deux lois doivent être rigoureusement identiques ; ce résultat ne peut être obtenu que par un accord ; d'où le nom de *pactirte Gesetze, Doppelgesetze* (lois contractuelles ; lois doubles, géminées, conjuguées) que l'on donne dans la pratique à ces lois (1).

(1) C'est là, il faut en convenir, un appareil législatif assez lourd. Ce n'est pas une solution simple à la question qui se posait impérieusement, en 1867, à des pays constitutionnels, de trouver un organe législatif approprié pour les affaires communes ; des parlements modernes, avec chacun deux chambres, dont une populaire, c'est-à-dire passionnée, se prêtent peu à des accords sans cesse renouvelés. On peut, il est vrai, trouver un correctif au système : c'est de donner au souverain commun un pouvoir réglementaire très étendu. C'est ce qu'a fait le compromis de 1867.

Avec un pareil système on aboutit à une grande variété de lois. Dans les pays représentés au Reichsrath, par ex., il faut distinguer : I.

Comment cet accord nécessaire est-il obtenu? En pratique, les deux ministres particuliers intéressés élaborent, de concert avec le ministre commun à qui ressort l'affaire à régler, un même projet de loi, qui est ensuite soumis aux délibérations des deux parlements.

Si les deux parlements sont irréductibles dans les divergences qui peuvent se produire, le conflit est sans issue. L'accord ne peut se faire que par libre consentement; aucune autorité supérieure n'a été instituée pour égaliser les divergences, en cas de besoin, et réaliser l'accord.

Une seule exception est faite pour une loi d'une grande importance, *la loi de la quote* (Quotengesetz), qui fixe la proportion dans laquelle les deux pays de la monarchie doivent supporter les dépenses communes, ou plus exactement la portion de ces dépenses que nous avons appelée contribution matriculaire (1); qui détermine par suite la *quote-part* (de là son nom) de chacun d'eux (§ 3, loi A.; § 18 à 22 loi H.).

Cette quote-part est fixée en principe par les deux parlements; à cet effet, chacun d'eux élit une députation (Quotendeputation-députation de la quote), composée d'un même nombre de membres. Les deux députations essaient

Lois constitutionnelles : 1^o lois constitutionnelles sur affaires communes (pragmatique sanction, compromis); 2^o lois constitutionnelles propres (du 21 dec. 1867, n^o 141 à 145). — II. Lois simples : 1^o loi sur les affaires communes; 2^o lois sur les affaires quasi-communes; 3^o lois propres au pays représentés au Reichsrath; 4^o lois des diètes régionales qui ont conservé une sorte de pouvoir législatif; 5^o ordonnances rendues par le souverain, se substituant au parlement dans les cas prévus par le § 14 de la loi n^o 141.

(1) Voir plus haut, page 74.

d'aboutir à un accord ; elles élaborent, avec le concours des ministres des deux pays, un projet qui est soumis aux deux parlements et régulièrement discuté et délibéré par eux ; si l'accord s'établit, les décisions des deux parlements sont soumises à la sanction du souverain et deviennent ainsi lois. Si les deux députations n'arrivent pas à s'entendre, leurs rapports sont soumis à chacun des parlements ; si ceux-ci ne peuvent pas non plus se mettre d'accord, la question est tranchée par le souverain, d'après les documents qui lui sont fournis de part et d'autre.

Qu'elle soit votée régulièrement ou fixée par le souverain, la quote ne doit être établie que pour « *un temps déterminé* », à l'expiration duquel une nouvelle quote doit être fixée. Les parlements, en pratique, ont choisi la durée de 10 ans ; le souverain, lui, est lié par la disposition du texte allemand qui ne lui donne le droit de fixer la quote que pour un an (1).

(1) Si à l'expiration de cette année, les deux parlements n'arrivent pas à s'entendre, le souverain conserve naturellement le droit de fixer la quote pour une nouvelle année. Les deux parlements ont jusqu'à présent fixé la quote 4 fois : en 1867, en 1877, en 1887 et en 1907. Entre 1887 et 1908, c'est le souverain qui a été obligé de la fixer.

On a proposé d'établir une règle fixe dont l'application donnerait automatiquement la quote ; on supprimerait de cette façon les tracasseries longues, difficiles, auxquelles donne lieu chaque fois la fixation ou l'essai de fixation de la quote. On pourrait, par ex., répartir les dépenses au prorata de la population de chacun des deux pays, de leurs forces productives, etc. Mais ces propositions ne sont jamais sorties du domaine de la spéculation pure. Voir à ce sujet les deux opuscules du baron de Offermann : *Zur Schlichtung des ö-u. Quotenstreites*, Wien 1896. *Die Entscheidung der Krone im ö-u. Quotenstreit*, Wien 1898.

c) **Le Souverain commun.**

Le souverain commun a, en matière législative :

1° Le droit de fixer la quote aux lieu et place des parlements, dans les conditions que nous venons d'indiquer;

2° Le pouvoir réglementaire, qu'il tient du compromis lui-même. Ce pouvoir, qui appartient, dans toutes les constitutions, au chef du pouvoir exécutif, est ici très étendu. Nous avons vu, en effet, que le souverain commun conclut tous les traités pour lesquelles l'approbation des deux parlements n'est pas prescrite, qu'il réglemente seul tout ce qui a trait au commandement, à la conduite et à l'organisation intérieure de l'armée commune;

3° Le droit de rendre des ordonnances pour compléter les lois, mais alors dans les limites strictes que lui assignent les deux parlements (1);

4° Enfin — mais dans les pays représentés au Reichsrath seulement — le droit de prendre, par voie d'ordonnance, en cas d'urgence, dans l'intervalle des sessions seulement, les mesures qui normalement incombent au Reichsrath, c'est à-dire le droit de se substituer au pouvoir législatif; ce droit (§ 14 loi du 21 décembre 1867, n° 141) est général et s'applique par suite aux affaires communes.

(1) Ces règlements, qu'ils soient rendus par le souverain en vertu d'un droit propre que lui confère la constitution (ici le compromis), qu'ils soient rendus en vertu d'une délégation du pouvoir législatif pour compléter la loi, constituent une véritable législation secondaire. C'est pourquoi nous en parlons dans ce chapitre.

IV. Tribunaux communs.

La monarchie austro-hongroise possède quelques tribunaux communs qui sont :

- 1° Les tribunaux militaires ;
- 2° La cour des comptes commune, chargée d'examiner les comptes des ministres communs ;
- 3° Les juridictions consulaires (surtout dans l'empire ottoman).

Il n'y en a pas d'autres. On ne trouve pas, notamment, l'équivalent de la juridiction austrégale (*Austraegalinstantz*) qui avait pour mission, dans la confédération germanique, de trancher les litiges qui pouvaient s'élever entre des états confédérés.

La monarchie austro-hongroise ne connaît pas de cour suprême, de tribunal fédéral, comme il en existe dans tous les états fédéraux pour régler les difficultés survenues soit entre deux états particuliers, soit entre un état particulier et l'état central.

Le compromis de 1867 n'a institué aucune juridiction pour trancher les conflits de compétence ; et cependant ces conflits sont possibles :

- 1° Entre les deux parlements : sur l'étendue de la communauté politique existante ; sur le point de savoir si telle question, se rattachant aux affaires militaires, rentre dans la catégorie des affaires déclarées communes par le compromis et par suite doit faire l'objet de deux lois concordantes (*pactirte Gesetze*) ou bien si elle est de la compétence particulière de chacun des deux pays, et peut dès

lors être réglementée par chaque parlement en toute liberté (1).

2° Entre les ministres communs et les ministres particuliers : sur la limite exacte de leurs attributions respectives.

(1) La question s'est posée, par ex. : en 1902 au sujet de la « Certificatistengesetz ». Voir le Heereszeitung du 20 juin 1902, pp. 1 et 2.

LIVRE III

NATURE JURIDIQUE DE L'UNION AUSTRO-HONGROISE

Après avoir exposé le mécanisme de l'union austro-hongroise, nous voudrions la définir, c'est-à-dire la faire rentrer dans une des catégories connues du droit public (1).

(1) Gumpłowicz (*österreichisches Staatsrecht*, 2^e édit. pp. 44-45) estime que c'est là une œuvre vaine. A quoi bon vouloir cataloguer les états, les classer — comme les plantes et les animaux — en genres et en espèces? Les états sont des formations individuelles, et, dans ses créations, l'histoire ne se répète pas. L'Autriche-Hongrie, dans sa forme actuelle, est le résultat d'un développement historique propre; ce résultat est consigné dans les lois du compromis de 1867; mais on ne peut lui donner une qualification doctrinale. Vouloir étudier la nature juridique de l'état, c'est vouloir argumenter et polémiquer à l'infini; il n'y a pas, en cette matière, de juridiction suprême qui fixe le droit; et personne ne peut apporter de preuves rigoureuses et mathématiques à l'appui de son opinion. Au surplus aucun état ne s'est soucié des conséquences que les juristes prétendaient tirer de sa nature propre.

Un pareil raisonnement ne nous paraît pas scientifique. Il suffit qu'il existe un phénomène, de quelque ordre qu'il soit, pour que la science ait immédiatement le droit de l'étudier et de l'analyser. On ne conçoit

Le problème n'est pas simple. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les auteurs ; l'accord est loin de régner parmi eux (1).

Bidermann (2) voit dans la monarchie austro-hongroise un état d'états (Staatenstaat) ; Dantscher von Kollesberg (3), un état fédéral ; Travers Twiss (4), Funck Brentano et Sorel (5) et probablement Calvo (6), une union personnelle ; Bluntschli (7), une union personnelle mélangée d'union réelle ; Georges Meyer (8), Gerhard-Anschütz (9), Pradier-Fodéré (10), F. de Martens (11),

pas en particulier que la science juridique doive se désintéresser d'un phénomène sociologique quelconque ; les états sont de nature très diverse, c'est incontestable. Mais le rôle de la science est précisément de classer, de mettre de l'unité. Quant à dire que les conceptions juridiques n'ont pas d'influence sur l'évolution politique des états, il suffit de se rappeler avec quel succès les jurisconsultes ont contribué à la création de l'unité allemande (Larnaude, p. 8 de la préface du Droit public de l'empire allemand de Laband) pour se convaincre du contraire.

(1) Nous ne parlons, bien entendu, que de l'union austro-hongroise postérieure à 1867 ; la même confusion existe pour la période antérieure.

(2) Article des « Juristische Blätter » de 1877.

(3) Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn, Wien 1880.

(4) Le droit des gens et des nations 1887. Vol. I, chap. III, § 38.

(5) Précis du droit des gens. 1887, p. 38.

(6) Le droit international théorique et pratique, 4^e éd. 1887, t. I, liv. II, § 43.

(7) Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1878, p. 313.

(8) Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, 5^e éd. 1889. Einleitung III, die Staatenverbindungen.

(9) Dans l'ouvrage de Holzendorf : Encyclopaedie der Rechtswissenschaft, 6^e éd. 1905, IV, Öffentliches Recht. Deutsches Staatsrecht.

(10) Traité de droit international public 1885. Vol. I, p. 201.

(11) Traité de droit international 1883, vol. I, p. 323.

Rivier (1), Despagnets (2), Wheaton (3), Juraschek (4), Brie (5), Ulbrich (6), une union réelle; Jellinek (7), aussi, mais avec cette variante que l'union réelle n'est qu'une modalité de la confédération d'états.

Toutes les opinions sont donc représentées.

Un seul point est certain, c'est que la monarchie austro-hongroise n'est pas un état unitaire; tout le monde est d'accord là-dessus. La lutte entreprise par les hongrois contre l'absolutisme de Vienne a eu pour résultat de briser le moule centraliste dans lequel les Habsbourg voulaient enfermer tous les pays placés sous leur souveraineté; le triomphe de l'idée magyare a trouvé son expression dans le compromis de 1867, qui reconnaît l'égalité, la « *parité* » des deux parties de la monarchie et leur garantit un régime constitutionnel. Des groupements sociaux, qui possèdent des assemblées délibérantes telles que le Reichsrath de Vienne et le parlement de Buda-Pest, avec des droits législatifs aussi étendus, ne sont pas et ne peuvent pas être de simples provinces autonomes d'un état unitaire.

Mais l'harmonie entre les interprètes s'arrête-là : c'est un accord purement négatif, qui élimine une seule des solutions possibles du problème. Deux autres hypothèses sont encore admissibles :

(1) Lehrbuch des Völkerrechtes 1889, liv. II, § 9.

(2) Cours de droit international public 1894, p. 84.

(3) Eléments de droit international, 5e éd 1874, § 16.

(4) Real und Personal Union, Berlin 1878, p. 98 et suiv.

(5) Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886, p. 70.

(6) Die rechtliche Natur der ö. u. monarchie, Prag. 1879.

(7) Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, p. 226 et suiv.

1° Ou bien il existe entre les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie une union de droit constitutionnel ; alors, au dessus d'eux existe un état, possédant seul la souveraineté, mais laissant à ses membres une grande autonomie, comme l'empire d'Allemagne le fait pour les états particuliers (Bavière, Prusse, Hesse, etc.), la Confédération suisse pour ses cantons, la République argentine pour ses provinces. Le lien qui rassemble les membres de l'union trouve son expression dans une loi, c'est à-dire dans une règle qui s'impose à eux, qui leur est supérieure et leur commande à tous.

Il y a un lien de sujétion, d'autorité entre l'état, souverain, et les membres de l'union.

2° Ou bien les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie sont unis simplement par un lien contractuel. Ils n'ont plus d'état au dessus d'eux, mais sont eux-mêmes des états. Leur union ne relève plus du droit public interne, mais du droit public international. Ce n'est pas une loi unique qui les gouverne, c'est un traité bilatéral qui régit leurs relations.

Il y a entre eux un rapport d'égalité, qu'ils ont eux-mêmes établi et qu'ils sont libres de modifier et de supprimer par le simple accord de leurs volontés.

Etat composé (1), ou état fédéral, dans le premier cas ;

(1) Nous prenons l'expression « état composé » dans un sens différent de celui généralement admis. On range parmi les états composés à la fois l'état fédéral, la confédération d'états, l'union personnelle, l'union réelle. Or, tous les auteurs s'attachent à démontrer que la confédération d'états, l'union personnelle et l'union réelle ne constituent pas des états. Il y a donc là une terminologie mauvaise : si la

composé d'états, ou système d'états, ou société d'états, ou union d'états, dans le second cas : voilà donc les deux combinaisons auxquelles peut appartenir la monarchie austro-hongroise.

Et la question que nous avons à examiner est la suivante : y a-t-il un état austro-hongrois, souverain, dont les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie sont les membres ; ou bien la monarchie austro-hongroise n'est-elle qu'une union entre deux états souverains ? Et, si oui, quelle est la nature exacte de cette union ?

confédération d'états n'est pas *un état*, elle ne peut pas être *un état composé*.

L'erreur initiale paraît bien venir de Jean de Barbeyrac, le traducteur en français du : « *Juris naturæ et gentium libri VIII* » de Puffendorf. Il traduit *systema civitatum* par état composé (au lieu de composé, système d'états) ; il sent que sa traduction n'est pas exacte et s'en excuse : « Je n'ai pas trouvé de terme plus commode » dit-il au liv. VII, ch. V, § 16, n. 1.

SECTION I

L'AUTRICHE-HONGRIE EST-ELLE UN ETAT ?

Les auteurs allemands ont bien mis en relief les trois éléments essentiels de l'état, qui sont :

Le territoire (Land) ;

Le peuple (Volk) ;

La puissance publique, ou les pouvoirs publics (Staatsgewalt).

Pour démontrer que la monarchie austro-hongroise est un état, il faut donc trouver, parmi les différents organes existants, des pouvoirs publics qui exercent leur autorité suprême sur les 38 millions d'habitants — constituant une seule et unique nationalité (au sens juridique et non ethnique du mot), — qui forment les populations réunies des pays représentés au Reichsrath et des pays de la couronne de Hongrie.

L'élément territoire est tout indiqué : c'est le total des superficies des deux parties de la monarchie, soit 622.000 kilomètres carrés.

Nous allons rechercher si, sur ces 622.000 kilomètres carrés, il existe :

1° Une puissance d'état (Staatsgewalt) unique ;

2° Une nationalité unique.

I. — Existe-t-il des « pouvoirs publics » pour un État austro-hongrois ?

Les auteurs qui admettent l'existence d'un état austro-hongrois indiquent, comme étant ses organes :

· Pour le pouvoir exécutif : le souverain, l'empereur ;

Pour le pouvoir législatif : tantôt les délégations ; tantôt les deux parlements de Vienne et de Budapest, mais réunis et ne faisant ensemble qu'un seul corps législatif.

a) L'Empereur.

Exposé.

Il existe en Autriche-Hongrie un pouvoir impérial, complètement indépendant des deux pays. Le détenteur en est l'empereur, l'empereur d'Autriche ; le mot Autriche étant entendu dans son sens le plus large, celui de la patente de 1804, qui comprenait à la fois les pays héréditaires et la Hongrie.

Ce pouvoir est constitué par un certain nombre de prérogatives, que l'empereur possède en droit propre et non par délégation. C'est un pouvoir autonome, mais n'ayant pas sa source dans les constitutions (1).

Il avait autrefois des droits nombreux, dont les plus importants étaient : la défense des intérêts de toutes les parties de l'empire à l'étranger, et, comme conséquence,

(1) Cette théorie a été notamment exposée par Bidermann dans son article des « Juristische Blätter » de 1877. Voir aussi son article « die staatsrechtlichen Wirkungen der österreichischen Gesamtstaatsidee » dans la revue de Grünhut, t. XXI (année 1894) p. 339.

le droit d'avoir des représentants auprès des autres souverains et de conclure avec eux des traités ; — le droit suprême de commandement sur les armées de terre et de mer ; — le droit de fixer les effectifs de ces armées et de lever les recrues nécessaires ; — le droit d'organiser ces armées à sa fantaisie ; — le droit de réquisitionner tous les objets nécessaires à la guerre — le droit de disposer, sans compte à rendre, de certains revenus déterminés ; — la police générale dans toute l'étendue de l'empire ; — la police de la navigation sur les côtes ; — la nomination de tous les fonctionnaires chargés des services ci-dessus énumérés.

Ces droits de souveraineté étaient exercés par l'empereur personnellement ou, en son nom, par un certain nombre d'administrations centrales (Centralhofstellen) dépendant directement de lui et dont les plus connues étaient la Haus-Hof-und Staatskanzlei, le Hofkriegsrath et la Hofkammer) ; ces administrations centrales examinaient les affaires de leur ressort en toute liberté, sans avoir à prendre l'avis ou à subir l'influence des chancelleries auliques (Hofkanzleien) de Bohême, de Hongrie, etc..., qui ne s'occupaient, elles, que des affaires propres à ces différents pays.

Ces affaires, réservées, qu'on pourrait appeler impériales, échappaient en outre à toute ingérence des diètes locales ; celles-ci cherchaient bien à usurper les attributions du pouvoir central ; mais dans la lutte, inévitable, entre les diètes et l'empereur, celui-ci avait réussi à conserver intactes ses prérogatives.

Même en 1848, ce pouvoir impérial a été reconnu, car la loi H. III de 1848 § 2 parle de *l'unité de la couronne*, et de la monarchie dont fait partie la Hongrie ; sans doute

le § 6 de cette même loi restreignait beaucoup le nombre des droits réservés à l'empereur, mais enfin cet empereur était maintenu, puisqu'un ministre spécial était créé auprès de la personne de Sa Majesté, pour donner son avis sur toutes les affaires centrales (§ 13).

En 1867, aucune disposition du compromis n'est venue détruire ce pouvoir central ; au contraire, plusieurs des attributions d'autrefois lui sont expressément reconnues, comme subsistant en droit : le commandement, la conduite et l'organisation intérieure de l'armée, — le droit de fixer la quote dans certains cas ; — le droit de légation actif et passif ; — le droit de déclarer la guerre à sa libre appréciation et de faire la paix ; — le droit de conclure certains traités ; c'est-à-dire, en somme, les droits les plus importants parmi ceux habituellement reconnus aux souverains des états unitaires.

En outre, ce pouvoir central exerce, sans protestation, différents autres droits : celui de réquisitionner des objets en nature, dans un but militaire ; celui d'enrôler des soldats ; celui de fixer les servitudes militaires ; la régale de la poudre.

Enfin, il jouit de certains droits honorifiques ; il y a un drapeau impérial, différent de ceux des deux parties de la monarchie, il y a des armoiries impériales, un sceau impérial, des ordres de décoration impériaux, etc.

C'est la réunion de tous ces droits de souveraineté qui constitue l'empire d'Autriche dont il est fait mention dans le titre même de la loi du 21 décembre 1867 n° 146, sur les « affaires communes à tous les pays de la *monarchie autrichienne*... » et dans le § 8 de la loi H. XII de 1867 «... la représentation diplomatique et consulaire de *l'Empire* vis-à-vis de l'étranger... ». C'est au souverain

de cet empire que fait allusion le texte du compromis quand il parle de l'empereur.

Un empereur *un* peut seul exercer les droits suivants : déclarer la guerre, conclure les traités, convoquer les délégations, etc. En admettant, en effet, la réunion dans la même personne de deux souverains différents, comment expliquera-t-on que le souverain des pays représentés au Reichsrath puisse exercer ces droits en Hongrie ? Si par *Sa Majesté* le § 11 de la loi H. XII de 1867 entend simplement le roi de Hongrie, où ce roi de Hongrie prendrait-il le droit de commander des soldats non hongrois, les soldats des pays représentés au Reichsrath ?

Le souverain de Hongrie ne peut pas exercer ces droits dans les pays représentés au Reichsrath ; le souverain des pays représentés au Reichsrath ne peut pas les exercer en Hongrie. Le monarque qui les exerce est donc le détenteur d'un pouvoir central autonome, c'est l'empereur d'Autriche, à qui la pragmatique sanction a accordé des droits de souveraineté *impartageables*, c'est-à-dire : *uns*.

Car ce pouvoir central a sa source dans cet acte fondamental ; il a pu, à travers les temps, perdre quelques-unes de ses attributions primitives ; mais il n'a pas changé de caractère, il est resté impartageable et un comme l'avait créé la pragmatique sanction. Le compromis de 1867 n'a fait que lui donner une forme constitutionnelle appropriée aux exigences du droit public moderne, en le soumettant au régime parlementaire ; il ne l'a pas créé, il ne lui a pas *concéde* les droits dont il jouit actuellement, car ces droits, il les possède historiquement et en droit propre depuis la pragmatique sanction et il ne s'en est jamais dessaisi. Le compromis a simplement *reconnu*, sous le

nom d'affaires communes, ce qui restait de ce pouvoir central.

« L'Autriche-Hongrie constitue un état d'états, une
« sorte de triade politique (trias politica) où, à côté du
« pouvoir central, se rencontrent deux autres pouvoirs,
« incomplets cependant, ceux des deux parties de l'em-
« pire ; le pouvoir central domine les deux autres, il
« n'est pas le résultat d'un traité passé entre eux, mais il
« a sa base en lui-même ; il est héréditaire dans la famille
« des Habsbourg où il a pris naissance. A la monarchie
« austro-hongroise on peut appliquer ce que H. Schulze
« a dit de la Prusse : qu'elle est une création de ses sou-
« verains. Le lien qui unit l'empire aux Habsbourg ne
« peut donc être dissous que par la dynastie elle-même. »
Ce n'est pas un lien fédératif créé entre deux états, ceux-ci
sont dès lors impuissants à le briser.

Réfutation.

Qu'il y aie eu, aux XVII^e et XVIII^e siècles, à Vienne, des institutions centrales s'occupant d'un certain nombre d'affaires, communes à tous les pays placés sous la souveraineté des Habsbourg, c'est incontestable ; il est exact que les droits souverains du monarque dans ces affaires avaient leur origine dans la pragmatique sanction, qui a posé en principe que tous les pays devaient être possédés « indivisibiliter ac inseparabiliter » ; mais cela s'entend uniquement de la possession territoriale et non des droits conférés au souverain ; ceux-ci sont — par suite même de la nature juridique de la pragmatique sanction qui est un contrat — *concedés* par la Hongrie au souverain des pays héréditaires ; ils ne sont pas nés en la personne du monarque, mais sont des droits originaires de la Hongrie

qui les transfère au souverain d'un autre pays, lequel se trouve dès lors exercer les mêmes droits sur deux territoires que l'on déclare unis pour toujours et inséparables.

Sans doute le caractère de ces droits souverains a pu s'altérer à la longue, perdre de sa netteté à certaines époques ; les Habsbourg ont tendu à leur donner cet aspect d'unité dont parle Bidermann. Mais la diète hongroise a souvent protesté contre une pareille tendance : la révolution de 1848 notamment a été faite par la Hongrie pour reconquérir son indépendance nationale qui menaçait de sombrer dans l'unité de l'empire d'Autriche ; vaincue en 1848, elle a repris la lutte et a fini par triompher en 1867.

Les institutions anciennes subsistent, dit Bidermann, il y a toujours un souverain, et des institutions centrales : le ministère des affaires étrangères qui remplace l'ancienne *Hans-Hofund Staatskanzlei*, le Ministère de la guerre qui succède à l'*Hofkriegsrath*, etc., il n'y a donc rien de changé, puisque l'ancien droit persiste. C'est là une erreur manifeste : si en effet, entre les anciennes et les nouvelles institutions, il y a une assez grande similitude d'attributions, si elles assurent en somme des services à peu près semblables, les vieilles *Centralstellen* ont subi, au point de vue juridique, une transformation telle, en devenant les ministères communs d'aujourd'hui, qu'elles sont méconnaissables et que l'œuvre de 1867 peut être considérée comme une création.

Il ne suffit pas d'affirmer qu'il y a, pour administrer les affaires communes, un pouvoir très fortement constitué ; cela est l'évidence ; on peut même ajouter que ce pouvoir est souverain, en ce sens qu'il a un domaine propre et que les pouvoirs existant à ses côtés ne peuvent

pas empiéter sur ses attributions. Mais la question est de savoir d'où il vient, s'il s'est créé lui-même ou s'il a été créé par une autre puissance, qui dès lors lui est supérieure.

Or, une chose frappe tout d'abord : c'est qu'à ce pouvoir, si fort qu'il soit, un terme a été imposé ; il se dissout de plein droit dans le cas où la descendance, masculine et féminine, de Léopold I vient à s'éteindre ; la pragmatique sanction de 1722/23 est formelle à cet égard, notamment le § 11 de la loi II de 1722/23 : « *les Etats de Hongrie se réservent, en cas d'extinction de toute descendance des lignes en question, le droit — qu'ils possèdent de toute antiquité et qui leur a toujours été reconnu — de se choisir un roi et de le couronner.* » Et François Joseph, dans le diplôme inaugural de son couronnement qui est devenu la loi II de 1867, confirme solennellement ce droit de la Hongrie. « *Ce privilège est maintenu intact à la Hongrie, conformément aux vieilles coutumes, et dans ses anciennes forme et modalité* » (§ 5 loi II de 1867) ; il reconnaît donc le terme imposé à lui-même et à sa dynastie en tant que souverain de la Hongrie. Ce simple fait, que le pouvoir central est limité quant à sa durée, prouve qu'il ne peut pas être considéré comme étant l'organe d'un état ; « il est impossible d'assigner à un état souverain un terme, à l'arrivée duquel il cessera, d'exister ; l'état souverain est éternel, il remplit son but et ses fins d'une façon continue. . (1) » et on ne peut concevoir qu'un état détermine à l'avance l'époque de sa disparition, qu'il déclare lui-même qu'il n'a qu'une existence

(1) Jellinek, die Lehre von den Staatenverbindungen, p. 236.

temporaire ; pratiquement, l'état est soumis aux vicissitudes des choses humaines, mais, juridiquement, il ne peut mourir, *civitas non moritur* ; un état temporaire est un non-sens.

Examinons du reste ce titre d'empereur d'Autriche et voyons s'il existe encore avec son sens large d'autrefois, comme on le prétend. Ce titre a été créé officiellement par François II en 1804, dans les circonstances suivantes : François II avait, comme souverain, une double qualité : il était le souverain médiat, peut-on dire, du saint-empire romain germanique, le suzerain de tous les princes de cet empire ; et il était le souverain immédiat des pays héréditaires et de la Hongrie ; sa première qualité était renfermée dans son titre d'*empereur élu du saint-empire romain germanique* ou encore d'empereur d'Allemagne ; la deuxième n'avait pas d'appellation officielle ; cette lacune s'était vivement fait sentir quand l'Assemblée législative française avait, en 1792, déclaré la guerre à « l'archiduc d'Autriche, roi de Bohême, de Hongrie, etc... », et il y avait pour François II une sorte de fierté à la combler. D'un autre côté, il voulait, étant donnée l'importance internationale de ses états, prendre un titre qui le mit sur un pied d'égalité avec les plus grands souverains de l'Europe, le tzar, le nouvel empereur des Français ; d'où le nom d'*empereur héréditaire d'Autriche* qu'il prit et qu'il porta à la connaissance de ses sujets des pays héréditaires par la patente du 1^{er} août 1804 (erblicher Kaiser von Oesterreich) et à ses sujets hongrois par le rescrit en latin du 17 août 1804 (haereditarius imperator Austriae) Le qualificatif erblicher, *héréditaire*, était ajouté pour faire antithèse au titre d'empereur *élu* du saint-empire ; il disparut en 1806,

quand il n'eut plus de raison d'être par suite de la dissolution du saint-empire par Napoléon I et que François II ne fut plus qu'empereur d'Autriche sous le nom de François I.

Quelle est la valeur exacte de cet acte important de 1804 ? François II voulait-il, en même temps qu'il donnait une désignation à l'ensemble de ses états — pays héréditaires et Hongrie — bien montrer que tous ses états ne formaient qu'une monarchie une, la *monarchia austriaca* ? C'est à peu près certain ; et cette interprétation paraît bien avoir été adoptée par tout le monde à l'époque, y compris par la Hongrie, qui n'a protesté et ne s'est ressaisie que plus tard, notamment en 1848, quand elle est allée jusqu'à proclamer l'indépendance du pays et la déchéance des Habsbourg. Mais la lutte entreprise par la diète hongroise contre l'empereur d'Autriche se dénoue et s'achève en 1867, c'est la diète qui triomphe : la Hongrie voit son indépendance constitutionnelle proclamée et, pour tenir compte de la nouvelle organisation de la monarchie, François-Joseph adresse le 14 novembre 1868, à Beust, le rescrit suivant :

« Comme il convient que, dans mes actes souverains
« et, en particulier, dans les traités à conclure en mon
« nom avec les puissances étrangères, mes titres et dési-
« gnations soient mis en harmonie avec les récentes
« modifications constitutionnelles, je veux qu'à l'avenir,
« au début des traités, où ma personne apparaît comme
« partie contractante, mon titre soit libellé ainsi :
« *Empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc... et roi*
« *apostolique de Hongrie*, puis que, dans le corps des
« traités, où il est dans les usages diplomatiques d'em-
« ployer une forme plus abrégée, on mette : « *Empereur*

« *d'Autriche et roi apostolique de Hongrie* » ou bien « *Sa Majesté l'empereur et roi* » ou encore « *Sa Majesté impériale et royale apostolique* ». En outre, pour « désigner l'ensemble des royaumes en pays réutis constitutionnelle sous mon sceptre, on devra se servir de l'expression « *Monarchie austro-hongroise* » ou « *Empire austro-hongrois* »...

Nous avons vu (1) que des juristes avaient adressé à ce rescrit le reproche d'être inconstitutionnel ; mais on ne s'est pas arrêté à de pareils scrupules et le rescrit a été très généralement approuvé comme présentant, sous une forme concise, un résumé exact du compromis de 1867.

On a bien prétendu que l'expression *empereur d'Autriche* devait être prise dans son sens antérieur, celui de la patente de 1804, c'est-à-dire embrassant l'ensemble de la monarchie, Hongrie comprise ; en y adjoignant le terme *roi apostolique de Hongrie*, François-Joseph aurait simplement tenu à constater que, dans cet empire d'Autriche, la Hongrie occupait une place à part. Cette interprétation n'a pas eu grand succès ; l'*opinio communis* est que le rescrit a voulu montrer que, par suite des événements de 1867, l'ancienne monarchie d'Autriche s'est divisée en deux parties : l'une, appelée Autriche, à la tête de laquelle est un empereur, et l'autre, appelée Hongrie, ayant comme souverain un roi. S'il en était autrement, si l'expression *empire d'Autriche* était prise dans son sens antérieur, pourquoi n'aurait-on pas fait, en dessous de cet empire et à côté de la Hongrie une place à part pour les pays non hongrois ? Cette omission serait une injure gratuite à leur adresse (2).

(1) Voir page 80.

(2) Voir à ce sujet l'ouvrage de Friedrich Tezner : « Der österrei-

Le rescrit interprète exactement la situation nouvelle née en 1867. François-Joseph renonce au rêve, caressé par tous les Habsbourg, de faire l'unité complète de tous les pays qui lui sont soumis ; il consent à la coupure exigée par la Hongrie. Il sera désormais le souverain de deux états et se fera couronner deux fois : à Vienne, pour les pays représentés au Reichsrath et à Budapest pour ceux de la couronne de Hongrie (1).

Mais en même temps — et c'est ici qu'apparaît la révolution opérée dans la nature juridique des institutions communes — il renonce à toute idée d'absolutisme et reconnaît aux deux parties de la monarchie le droit de s'organiser et d'établir elles-mêmes leurs constitutions. S'il leur avait *octroyé* des constitutions, il aurait été en droit de *se réserver* telles prérogatives qu'il eut jugé bon ; les deux pays auraient été autonomes dans les limites tracées par le prince ; quant aux droits réservés, ils auraient

chische Kaisertitel, das ungarische Staatsrecht und die ungarische Publicistik », pp. 103 et s.

(1) Le couronnement de Buda-Pest doit se faire d'après un cérémonial imposé par les vieilles coutumes hongroises ; ce n'est pas simplement une solennité publique, c'est un véritable acte juridique. C'est seulement quand le cérémonial est accompli et, notamment, que le diplôme inaugural confirmant les droits de la nation a été publié et que le serment sur la constitution ou serment décrétal a été presté, que le nouveau souverain est *rex legitimus*, ayant la sanction des lois.

A. de Bertha (Constitution hongroise, p. 111) a souligné l'obstination, la méfiance même que les Hongrois ont mises à défendre leurs libertés constitutionnelles. Les précautions prises n'étaient pas inutiles, quand on songe que leur roi était en même temps, jusqu'en 1867, souverain d'un autre pays à gouvernement absolu et qu'il était tenté de transporter au-delà de la Leitha les procédés employés en deçà.

conservé le caractère d'unité qu'ils possédaient ou tout au moins que les souverains avaient essayé de leur donner avant 1867. Mais les constitutions autrichienne et hongroise ne sont pas des constitutions octroyées ; indépendance constitutionnelle absolue et complète (1), voilà le principe posé par la Hongrie et admis par le roi ; toutefois les deux pays, reconnaissant que leur situation, leur influence mondiale seront mieux sauvegardées si certains de leurs intérêts sont réunis, conviennent de gérer ces intérêts en commun.

Les intérêts ainsi associés, les organes créés pour les administrer ne sont donc plus des intérêts et des organes imposés par une autorité supérieure ; ils sont créés par les deux états eux-mêmes. Ils perdent par suite leur caractère d'unité et sont l'expression d'une communauté librement consentie ; ils ne sont plus *uns*, ils deviennent *communs* (2).

Il n'y a plus *un* empereur d'Autriche, mais un souverain *commun* ; la même personne est à la fois souverain des pays représentés au Reichsrath et souverain de la Hongrie, empereur-roi ; un seul individu réunit dans sa

(1) La reconnaissance de cette « indépendance constitutionnelle et administrative » est nettement exprimée en particulier dans le préambule de la loi H. XII de 1867.

(2) Tezner (*der österreichische Kaisertitel*, p. 190) prétend prouver la continuité du caractère juridique un des institutions communes, en s'appuyant sur les différents rescrits de François-Joseph à la diète hongroise en 1861 et 1865 ; jamais, dit-il, le mot *commun* n'y est pris dans un sens différent de *un*. La réponse est trop facile : il ne faut pas isoler les rescrits du souverain des adresses de la diète, étant donné surtout que c'est en somme la diète qui a triomphé en 1867. Adresses et rescrits se complètent et ne doivent pas être interprétés les uns sans les autres.

personne physique deux personnes juridiques différentes, *unus homo plures personas sustinet* (1). Le ministre des affaires étrangères, les ambassadeurs sont *communs*, cela veut dire qu'ils représentent l'Autriche et la Hongrie, etc.

Bidermann s'empporte contre cette appellation de « *commun* », qui figure dans le compromis. Elle n'est bonne, dit-il, qu'à faire naître « dans l'esprit des notions fausses, et ne peut se justifier au fond ». Le mot est gênant pour Bidermann, qui veut à tout prix voir, dans le pouvoir central, un pouvoir *un*, indépendant des deux états ; il le déclare impropre. C'est une façon commode de s'en débarrasser.

Comment, dit Bidermann, le roi de Hongrie peut-il commander à des soldats autrichiens ? mais tout simplement, si l'Autriche le lui permet. Quand le souverain commun exerce son droit de commandement sur l'armée austro-hongroise, il exécute à la fois le § 5 de la loi autrichienne et le § 11 de la loi hongroise du compromis,

: (1) Cette dualité de personnes apparaîtrait d'une façon très nette dans le cas où, pour une cause quelconque (minorité, imbécillité... du souverain régnant), on serait obligé d'instituer une régence. Le cas n'est pas prévu en Autriche ; on croit, d'après une citation faite par Hormayr du statut familial des Habsbourg, que le régent serait l'agnat le plus proche ; en Hongrie, la constitution ne connaît que le *tutor dativus*, le palatin, élu par la diète. A moins donc que la diète ne choisisse précisément l'agnat le plus proche, il y aurait deux régents différents, un en Autriche et un en Hongrie pour le même souverain ; ce qui du reste ne manquerait pas de soulever des difficultés dans l'application du compromis de 1867.

Cette dualité est au surplus déjà apparue dans les chiffres que certains des souverains ont adoptés. Charles VI n'était plus que Charles III en Hongrie ; Ferdinand I était Ferdinand V en Hongrie.

qui s'accordent sur ce point pour confier à la même personne des droits déterminés et identiques.

Et non seulement on n'a pas éliminé le mot *commun* du droit public austro-hongrois, comme le voulait Bidermann ; mais au contraire, on s'en est servi pour désigner les institutions centrales qui, par la force de l'habitude, avaient conservé quelque temps, même après 1867, leurs appellations anciennes, peu en rapport avec le nouvel ordre de choses. Le titre de « chancelier de l'empire » disparaît avec Beust ; le comte Andrassy, qui lui succède en 1868, est « ministre commun des affaires étrangères ». Le titre de « ministre de la guerre de l'empire » est remplacé par celui du « ministre commun de la guerre ».

Parfois, au lieu de commun, c'est l'expression « impériale et royale » qui est employée et qui du reste a le même sens. Le ministre de la cour est, depuis le rescrit du 4 octobre 1893 au comte Goluckowski, le « ministre impérial et royal de la cour » ; l'armée s'appelle l'« armée impériale et royale », depuis le rescrit au comte Kalnoky du 17 octobre 1889 (1).

C'est même cette expression d'impériale et royale qui a triomphé dans la pratique ; c'est elle qui est le plus souvent employée, en fait, pour désigner les institutions et les fonctionnaires communs. On ne fait ainsi qu'appliquer et généraliser le rescrit du 16 novembre 1868 sur la désignation de la monarchie et de son souverain (2).

(1) C'est, comme on l'a dit plaisamment, la *liquidation* des attributs de l'ancien empire d'Autriche.

(2) Kaiserlich und Königlich et, par abréviation, K. und K. (impérial et royal). C'est la formule de communauté, s'appliquant à la monarchie austro-hongroise. K.K. (sans la conjonction und) est la

Sans doute, il y a encore des exceptions : drapeau impérial pour l'armée, armoiries impériales, titres impériaux, etc. ; mais ce ne sont là que des survivances d'un ordre de choses ancien. Elles sont d'autant plus difficiles à supprimer, qu'elles s'adressent plus particulièrement à la personne du souverain, dont elles flattent l'orgueil en lui rappelant la majesté impériale d'autrefois. Mais on peut compter sur la ténacité des hongrois pour les faire également disparaître.

En résumé, le pouvoir exécutif central de la monarchie austro-hongroise, qui a pu, *en fait*, revêtir un certain caractère d'unité avant 1867, a pris à cette époque un aspect nouveau : deux états, indépendants et souverains, en organisant leurs pouvoirs publics, se sont mis d'accord pour confier l'exercice de quelques uns de leurs droits de souveraineté à une même personne, qui est leur souverain commun, aidé de ministres également communs.

Voilà l'essence du compromis de 1867 ; il n'y a pas de pouvoir central *un* et supérieur aux deux états ; il y a un pouvoir *commun* à ces deux états, qui a été créé par eux et leur est par suite subordonné (2).

formule spéciale à l'Autriche seule : impérial royal. *Königlich ungarisch* est la formule spéciale à la Hongrie : royal hongrois.

(1) C'est ainsi que la formule de ratification des traités — en latin ou en allemand — est encore celle de l'ancien empire d'Autriche ; c'est une anomalie, puisque, dans le corps des traités, on emploie, on l'a vu, la formule dualiste du rescrit du 14 novembre 1868.

(2) Que faut-il penser de l'argument tiré du titre de la loi autrichienne du compromis (voir plus haut, p. 90) : « Affaires communes à tous les pays *de la monarchie autrichienne*... ». Il est certain que l'expression monarchie autrichienne englobe la Hongrie.

: C'est le seul exemple, à notre connaissance, où cette expression soit employée, depuis le compromis, dans le sens ancien d'empire³⁾

b) Les Délégations.

Les délégations peuvent-elles, dans la forme qui leur a été donnée par le compromis de 1867, être considérées comme un organe de volonté indépendant et souverain, comme le pouvoir législatif d'un état austro-hongrois ? Telle est la question que nous avons à examiner ici.

Bien peu d'auteurs ont osé le soutenir. Dantscher lui-même admet qu'elles n'ont aucun pouvoir propre, aucun droit originaire et qu'elles ne sont que les représentants des parlements des deux pays (1).

Bidermann a surtout été préoccupé de prouver la persistance d'un pouvoir exécutif central, fort et indépendant et il se contente d'affirmer, sans discussion, que « les délégations ne sont pas des organes représentatifs » où les deux parties de la monarchie délibèrent parallèlement sur les affaires communes ; elles représentent « l'empire entier. Elles ont été instituées à côté du détenteur, jusque là absolu, du pouvoir central, pour lui donner un caractère constitutionnel. Devant ces délégations, le monarque ne revêt pas le double caractère

d'Autriche. Et encore, ce n'est pas dans le corps de la loi, mais seulement dans son titre.

Il n'y a là qu'un *lapsus calami* de la part du législateur.

Quant à l'argument tiré du mot « empire » employé par la loi hongroise, voir plus loin, p. 188.

(1) Dantscher, *loc. cit.*, pp. 186 et s. Mais par contre, les délégations ne constituent, pour Dantscher, qu'un seul organe et non deux corps distincts. Cela vient de ce que Dantscher considère les deux parlements comme ne formant, quand ils s'occupent d'affaires communes, qu'un seul corps législatif. Et alors le représentant est un, comme le représenté.

« de souverain de deux états ; il conserve le caractère
« d'unité dont il ne s'est pas dessaisi dans le compromis
« de 1867. »

Qu'on n'objecte pas, ajoute Bidermann, certains textes du compromis, par exemple le paragraphe 6 de la loi A. et le paragraphe 38 de la loi H., qui disent que les délégations ne font qu'exercer des droits législatifs appartenant aux deux parlements, que représenter ces deux parlements ; car ces textes emploient un mot impropre, quand ils parlent de pouvoir législatif des délégations, et tout le monde reconnaît qu'elles n'ont pas de pouvoir de cette nature, qu'elles ne font pas de lois ; en outre, ce pouvoir — faussement qualifié de législatif — qui leur est attribué manque de base : c'est celui (dit le § 6 de la loi A.) qui appartient aux assemblées représentatives des deux pays ; or, précisément le paragraphe 11 de la loi A, du 21 décembre 1867, N° 141, sur la représentation nationale, exclut de la compétence du Reichsrath les affaires communes avec la Hongrie.

La thèse de Bidermann est avant tout une simple affirmation. Il aurait fallu *démontrer* que les délégations représentent l'empire entier ; or, cette démonstration n'est même pas esquissée. Et Bidermann fait trop bon marché des textes ; il s'appuie surtout sur des raisons historiques qui n'ont pas grande valeur, puisque la tradition a été rompue en 1867 ; il se contente d'opposer deux articles de la loi qui sont en apparence contradictoires. Il nous faudra rechercher s'ils sont réellement inconciliables et s'il n'y a pas, dans le compromis, d'autres articles permettant de les interpréter et de les éclairer.

Essayons de dégager le véritable caractère de ces délégations, leur nature juridique.

Et d'abord, quel est le corps électoral chargé de les élire? Va-t-il y avoir deux chambres, une populaire, élue par la nation, l'autre aristocratique, élue à plusieurs degrés ou nommée par le souverain? Ou bien, comme dans les états fédéraux, une chambre populaire et une chambre composée des représentants des provinces, cantons ou états? Il n'en est rien; le corps électoral ne se recrute pas dans les masses profondes du peuple; il n'est pas autre chose que les parlements eux-mêmes : ce sont les parlements qui élisent les délégués; comme il y a deux parlements, il y a deux délégations, composées chacune que d'une seule chambre.

En outre, il faut être membre d'un parlement pour être délégué. C'est là une condition nécessaire : on ne peut pas prendre de délégués en dehors des parlements, mais tout membre d'un parlement peut être délégué; et la perte de qualité de membre d'un parlement entraîne *ipso facto* la perte de la qualité de délégué.

Les délégations, qui dépendent des parlements en ce qui concerne la nomination de leurs membres, en dépendent encore au point de vue de leur fonctionnement et de leurs attributions.

Elles ont tout juste le droit de faire leur règlement intérieur, ce qui est insignifiant et est reconnu à toute assemblée, à tout corps constitué; mais pour tout le surplus, — organisation, existence même — elles subissent la loi des deux pouvoirs législatifs des deux pays associés et par suite de leurs parlements, qui en sont les éléments les plus importants. Tout ce qui n'a pas été prévu dans le compromis peut être réglementé par les deux parlements en toute liberté et indépendamment l'un de l'autre; ils sont encore compétents pour modifier

la réglementation prévue au compromis, mais seulement d'accord entre eux, puisque le compromis est un contrat et ne peut par suite recevoir de modifications que dans les mêmes formes qui ont présidé à sa confection.

On comprend dès lors la disposition du § 37 de la loi H XII de 1867, d'après laquelle les délégations ne peuvent s'occuper que des affaires qui leur ont été nommément et limitativement attribuées. Le pouvoir qui les a créées a pu leur imposer toutes les limitations qu'il lui a plu.

Elles n'ont pas le droit d'interpréter ces affaires communes, à l'administration desquelles elles collaborent, de les organiser, de les réglementer ou d'en élargir le cadre. On peut supposer que la pratique fasse naître des besoins de réforme, que par exemple on reconnaisse l'utilité de modifier tel ministère commun, de créer un ministère commun du commerce, un ministère commun de la cour (1), etc. Sans aucun doute, la question ne serait pas de la compétence des délégations, qui n'auraient pas qualité pour créer ces organes communs nouveaux. Seuls pourraient modifier le compromis les organes qui ont participé à sa formation, c'est-à-dire les pouvoirs constituants ou législatifs des deux états, autrement dit les deux états eux-mêmes (2).

(1) Nous prenons à dessein ces exemples, car ils ne modifieraient pas le cadre des affaires communes existantes et n'en augmenteraient pas le nombre. Ils ne feraient qu'ériger en ministères distincts des institutions communes déjà existantes. La question serait encore moins douteuse, s'il s'agissait de prendre aux deux parties de la monarchie des attributions propres pour en faire des affaires communes.

(2) Cela a été reconnu dès 1867. Dans la séance du 14 novembre

Les délégations ne possèdent donc pas le pouvoir de déterminer elles-mêmes et librement leur propre compétence ; elles n'ont pas ce que les allemands appellent la compétence de la compétence « *Competenz kompetenz* », et qui est précisément le critérium de la souveraineté. Elles ne sont par suite pas souveraines.

— Et encore ces attributions — qu'elles tiennent d'autrui — leur ont-elles été bien parcimonieusement mesurées ! Ce n'est que par un étrange abus de langage que l'on peut donner — comme le font les textes mêmes du compromis — le nom de législatifs aux pouvoirs conférés aux délégations ; ces pouvoirs n'ont de législatifs que le nom. La confusion vient de la terminologie défectueuse usitée en la matière ; dans le vocabulaire juridique moderne, on appelle loi tout acte de volonté nationale pour lequel le concours de l'organe législatif est nécessaire ; c'est là un critérium purement formel. Mais dans ces actes, législatifs par leur forme, il y a deux catégories bien distinctes : 1° les lois proprement dites, c'est-à-dire des règles de droit ayant pour but de réglementer l'activité juridique des personnes, physiques ou morales ; des normes auxquelles toutes ces personnes, sujets de droit, sont tenues de se conformer ; 2° des décisions d'espèce, ayant un caractère non plus général, mais particulier ; des actes de volonté par lesquels l'organe législatif, en présence d'un fait de la vie sociale, prend une résolution déterminée ; ce sont, à proprement parler, des actes administratifs.

1867, au Reichsrath, Beust disait : « s'il y a lieu de modifier le compromis, la Hongrie ne se refusera pas à s'entendre avec l'Autriche pour cela ».

Il a toujours été entendu que seuls les actes de cette deuxième catégorie étaient de la compétence des délégations. La confusion, qui peut exister dans les mots, n'a jamais été dans les esprits. Déjà, au sous-comité des 15, Deak, en exposant son projet des délégations, le faisait bien remarquer : « La délégation *ne fait pas de loi* et n'a pas le droit de s'occuper des autres intérêts du pays ; quel danger y a-t-il là pour l'indépendance du pays ? »

Le pouvoir législatif reconnu aux délégations doit être tout simplement interprété en ce sens que *les fonctions administratives* qui, dans un régime constitutionnel, sont confiées habituellement aux assemblées élues, sont exercées, en ce qui concerne les affaires communes, par les délégations.

Pour s'en convaincre, on n'a qu'à parcourir la liste complète de leurs attributions, telle que nous l'avons donnée au livre II (1). Parmi elles, les unes sont dénuées d'importance, tel l'examen des pétitions ; d'autres n'ont pas été exercées depuis 1867, comme la fixation des modalités d'un emprunt. Si bien qu'en fait, comme le montrent les compte rendus de leurs séances, l'activité des délégations est restreinte à deux objets :

1° Le vote du budget des dépenses des affaires communes ; le mot budget étant pris dans son sens strict et étroit de nomenclature sèche, détaillée, par chapitres, articles, des crédits que les ministres communs peuvent dépenser par exercice ; les délégations n'y ajoutent pas — parce qu'elles n'en ont pas le droit — toutes ces dispositions législatives qui encombrement si souvent, dans d'autres pays, les lois de finance.

(1) Voir plus haut, p. 96 et ss.

Dans certains cas, du reste, le rôle des délégations se borne à enregistrer purement et simplement les conséquences financières de mesures édictées par les deux parlements ; ce sont ceux-ci, par exemple, qui légifèrent sur les pensions militaires de l'armée commune et les délégations ne font que voter les sommes nécessaires pour exécuter les lois prises à ce sujet. — Dans d'autres cas, les crédits votés par les délégations ne peuvent être employés que si les parlements prennent des mesures correspondantes, par exemple, consentent la levée des recrues pour l'entretien desquels des crédits ont été votés (1).

Le plus souvent, il est vrai, les décisions des délégations sont définitives et n'ont besoin, pour être exécutées, que de la sanction du souverain.

Il s'établit, du reste, très vite un budget normal correspondant aux besoins ordinaires des services. Ce n'est qu'exceptionnellement que les votes des délégations offrent de l'importance : quand il s'agit de la réfection de tout un matériel d'artillerie ou d'infanterie, etc. (2).

2° Le contrôle parlementaire sur les actes des ministres communs ; et encore, nous avons vu qu'en fait les deux parlements avaient une tendance marquée à reprendre

(1) C'est ce qui est arrivé, il y a quelques années, quand les délégations ont voté les crédits pour la création des batteries d'artillerie de montagne ; ces crédits étaient destinés à l'achat du matériel et à la solde des unités nouvelles à créer. Les deux parlements ont refusé d'accorder les recrues nécessaires ; les crédits votés par les délégations n'ont pas pu être employés.

(2) Un simple vote des délégations — pris à la demande du ministre de affaires étrangères — a suffi pour ériger, il y a quelques années, en ambassade, la représentation de la monarchie à Washington.

une partie de ce contrôle et à demander eux-mêmes, mais indirectement, compte aux ministres communs de leurs actes.

Les pouvoirs législatifs (comme dit le compromis) attribués aux délégations ne leur appartiennent même pas en propre ; elles ne font qu'*exercer* un droit dont la *jouissance* appartient à un autre (1).

Voici ce que disent à ce sujet les §§ 6 et 13 du texte allemand du compromis :

« § 6. — Le pouvoir législatif appartenant aux corps
« représentatifs de chacune des deux moitiés de l'empire,
« (Reichsrath et parlement hongrois) sera exercé par eux,
« en ce qui touche les affaires communes, au moyen de
« délégations ».

« § 13. — La compétence des délégations embrasse
« tous objets concernant les affaires communes ; tous
« autres objets sont en dehors de leur action ».

Le § 13 tranche donc une question de capacité, d'exercice et non de possession d'un droit ; il laisse intacte la question de savoir à qui appartiennent ces droits dont les délégations n'ont que l'exercice, et c'est le § 6 qui répond à cette question : les droits exercés par les délégations appartiennent aux parlements des deux pays. Chaque délégation fait valoir des droits dont le parlement qui l'a élue a la jouissance.

Cette interprétation est contestée, nous l'avons vu (2), par Bidermann qui oppose, dans les différentes lois du

(1) C'est une notion bien connue du droit privé, qui distingue la jouissance et l'exercice d'un droit : le tuteur exerce les droits dont le mineur a la jouissance ; le mari exerce des droits qui appartiennent à sa femme, etc.

(2) Voir plus haut, p. 133.

21 décembre 1867, le § 6 de la loi n° 146 au § 11 de la loi n° 141 (1). Ce pouvoir législatif général du Reichsrath, dont il est fait mention au § 6, loi n° 146, ne se trouve écrit nulle part, dit-il; le § 11, loi n° 141, qui définit la compétence de ce Reichsrath, n'en parle pas; le § 6, loi n° 146, manque donc de base; mais, par contre, il faut rapprocher les deux §§ 11 de la loi n° 141 et 13 de la loi n° 146, qui définissent, l'un les attributions propres du Reichsrath et l'autre les attributions propres des délégations; ces deux paragraphes se complètent réciproquement: le premier exclut précisément de la compétence du Reichsrath les « affaires qui, par suite du compromis avec les « pays de la couronne de Hongrie, devront être traitées « en commun avec eux »; le second les confie aux délégations (2). Il y a symétrie parfaite entre eux; parlements et délégations ont chacun leur sphère d'attributions propres.

Bidermann sacrifie complètement, on le voit, le § 6 de la loi n° 146 (3); il est cependant impossible de le consi-

(1) Voir plus haut, p. 102, le texte de cet article.

(2) Bidermann dit que ces droits, attribués aux délégations, ne peuvent appartenir aux parlements, attendu que, à la chambre des députés du Reichsrath, les délégués sont élus non par l'ensemble des députés, mais par groupes, les députés de chaque royaume ou province élisant un nombre déterminé de délégués. Nous ne croyons pas que ce mode d'élection, qui est évidemment étrange, ait une grande importance; il s'explique par la grande autonomie dont jouissent les pays et royaumes représentés au Reichsrath; il n'a pas d'autre valeur que celui employé pour la formation des commissions dans beaucoup de parlements européens: ces commissions sont élues par des bureaux tirés au sort.

(3) Chose bizarre, ce § 6, si intéressant au point de vue juridique, manquait dans le projet déposé par le gouvernement; c'est la commission chargée de rapporter le projet qui l'a introduit. Il n'a donné

dérer comme non écrit. D'autre part, il ne saurait faire doute que le Reichsrath possède la plénitude du pouvoir législatif; la patente de février était certes plus explicite à ce sujet, car elle donnait à ce Reichsrath le droit général « de faire la loi, de la modifier et de l'abroger ». Faut-il dire, comme certains auteurs (1), que ce texte a survécu à la tourmente de 1867 et est toujours en vigueur? Nous ne le croyons pas, car les lois constitutionnelles de 1867 ont remplacé les constitutions antérieures. En tout cas, ce pouvoir législatif général du Reichsrath résulte d'une façon certaine de l'ensemble et de l'esprit des lois de 1867.

Les trois §§ 6 et 13, loi n° 146 et 11, loi n° 141, nous paraissent devoir être interprétés de la façon suivante; le pouvoir législatif *appartient* au Reichsrath; il est *exercé* en général par le Reichsrath lui-même; exceptionnellement toutefois, pour les affaires déclarées communes entre les deux parties de la monarchie, il est *exercé* par les délégations.

Cette interprétation est corroborée par le § 38 du texte hongrois du compromis, qui est d'une netteté absolue : « la délégation... *représentera* le parlement au regard des autres états de Sa Majesté. » Pour la Hongrie, le doute n'est pas possible : la délégation n'est que le représentant du parlement.

lieu à aucune discussion et a été sanctionné sans objection par l'empereur, tant était naturelle cette idée que les droits, dont l'exercice était confié aux délégations, appartenaient aux parlements. Voir en particulier la séance de la chambre des députés du 19 novembre 1867 où ce § a été adopté.

(1) Notamment Juraschek dans son article : « *Rechtliche Natur der Delegationen* », dans la *Revue de Grünhut*, volume 5.

C'est, du reste, l'opinion dominante, presque unanime ; même les auteurs qui, comme Dantscher, font de la monarchie austro-hongroise un état fédéral, ne peuvent considérer les délégations comme un organe législatif autonome et cherchent ailleurs, dans d'autres organes de la monarchie, le parlement central dont ils ont besoin pour fonder leur état.

La nature juridique des délégations se trouve-t-elle modifiée par l'institution de la séance plénière ? Nous avons vu dans quelles conditions elle est établie (1) : quand les deux délégations n'arrivent pas à prendre, en séances séparées, des décisions identiques, et que trois communications écrites sont demeurées sans résultat, la question en litige est tranchée par un vote, pris à la majorité des voix et sans discussion préalable, des deux délégations réunies.

On dit : cette séance plénière est, en droit, toujours possible ; par suite, on doit considérer que toutes les décisions des délégations sont, virtuellement au moins, prises en séance plénière ; or, dans cette séance, que se passe-t-il ? Pour qu'une majorité se forme, il faut nécessairement qu'un certain nombre de membres de la délégation *a* se détachent de leurs collègues pour venir s'ajouter aux membres de la délégation *b*, et grossir les voix qui formeront la majorité ; le pays A, dont la délégation *a* est en minorité, se voit par suite, *imposer* une décision par un organe qui ne lui appartient pas. Et comme les deux pays A et B sont tous les deux exposés au danger de subir une décision qui n'aura pas été prise par leur délégation, la séance plénière apparaît comme un orga-

(1) Voir plus haut, p. 95.

nisme qui est supérieur à tous les deux et peut leur imposer sa volonté.

Cette séance plénière a, il faut le reconnaître, quelque chose de majestueux au premier abord : on y voit siéger, côte à côte, des élus des deux parties de la monarchie ; c'est même le seul cas, prévu par le compromis, où des représentants des deux pays se réunissent en commun pour prendre des décisions définitives. Mais il ne faut pas se laisser tromper par l'apparence, ni s'abandonner à l'illusion que l'on se trouve en présence d'un parlement : une assemblée où l'on ne discute pas, où l'on ne délibère pas, n'est pas un parlement ; à la séance plénière on ne fait que voter.

On a vu avec quels soins méticuleux, quel luxe de précautions, le compromis cherche à maintenir l'équilibre entre les deux délégations : le nombre de leurs représentants à la séance plénière doit être rigoureusement égal ; l'une ne doit pas être, à quelque point de vue que ce soit, dans un état d'infériorité par rapport à l'autre.

Sans doute, pour qu'une majorité se forme, il faut que des voix se déplacent ; mais d'abord le vote est secret, et on ne peut, en droit, savoir quelle est la délégation qui l'emporte ; en outre il est inexact que la décision ainsi prise soit *imposée* à l'état, dont la délégation est mise en minorité. Car cette institution de la séance plénière a été *librement consentie* par les deux pays qui, par là, se sont soumis d'avance, mais *volontairement*, aux décisions qui y seront adoptées ; les deux pays, en l'établissant en 1867, ont déclaré que ses décisions seraient toujours considérées comme étant l'expression de leur propre volonté. Ils ne subissent pas plus la loi d'autrui que deux parties qui exécutent la sentence d'un arbitre libre-

ment choisi par elles et d'un commun accord pour trancher un litige qui les divise.

Et de fait, le vote en séance plénière n'apparaît pas comme une décision unique, mais plutôt comme deux décisions concordantes ; les deux délégations en effet l'acceptent, comme étant leur décision propre et personnelle et tout se passe comme si cette décision avait été prise dans des séances séparées.

La séance plénière n'apparaît donc que comme une procédure instituée à l'avance pour réaliser l'accord dans les questions où des solutions identiques s'imposent ; un moyen imaginé pour éprouver deux forces égales, mais de sens contraire, et déterminer celle qui doit l'emporter.

D'après ce qui précède, on est en droit de conclure que les délégations ne constituent pas un pouvoir souverain : elles n'ont pas le droit de fixer leur propre compétence et n'ont qu'un très petit nombre d'attributions, limitativement énumérées ; elles sont dans une dépendance étroite des parlements qui les élisent. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme un organe de volonté nationale pour un état austro-hongrois.

Comment les définir d'une façon exacte ? Beaucoup d'auteurs n'y voient que des « commissions » des deux parlements, comparables aux commissions que connaissent toutes les assemblées délibérantes. C'était l'opinion du rapporteur de la loi à la chambre des députés du Reichsrath, Brestel ; c'est l'opinion dominante en Hongrie (1).

C'est, à notre avis, rabaisser un peu trop le rôle des délégations ; les simples commissions tiennent leur

(1) Voir aussi l'opinion de Jellinek, *loc. cit.*, p. 245.

existence même des chambres qui les nomment ; elles sont prévues, non par la loi qui les ignore, mais simplement par les règlements intérieurs des chambres ; elles n'ont donc aucune existence légale, aucune garantie de vie et sont à la merci de leurs chambres, qui peuvent les organiser, les modifier à leur guise, les créer et les supprimer comme il leur plaît (1). En outre, elles n'ont aucun pouvoir de décision propre, elles ne font qu'étudier les questions qui leur sont soumises, les rapporter, en un mot *préparer* le travail parlementaire.

Il en va différemment, à ces deux points de vue, des délégations ; elles tiennent leurs pouvoirs de la loi et même de la loi constitutionnelle, puisque le compromis, qui prévoit l'institution des délégations, est une loi constitutionnelle (2) ; sans doute les parlements jouent un

(1) A vrai dire, ce n'est là qu'une vérité d'ordre général et non une nécessité juridique. Car dans les pays à régime constitutionnel, où les pouvoirs — et par suite le pouvoir législatif — sont prévus et organisés par une loi fondamentale, où les assemblées politiques sont le produit d'une constitution, rien n'empêche cette loi fondamentale, cette constitution d'édicter des règles — qui dès lors s'imposent aux chambres — instituant et réglementant les commissions.

C'est ainsi que l'article 8 de la constitution de l'Empire d'Allemagne du 16 avril 1871 édicte un certain nombre de dispositions impératives pour les commissions du Bundesrath.

Une loi ordinaire peut même imposer aux assemblées politiques des règles à ce sujet ; et ces règles doivent être respectées tant que les lois qui les prévoient ne sont pas abrogées ou modifiées.

Mais en fait et en thèse générale, le soin de prévoir et de réglementer les commissions est abandonné aux assemblées elles-mêmes. En France notamment les commissions de la chambre des députés et du sénat ne sont prévues que dans les règlements de chacune des deux assemblées.

(2) Voir plus haut p. 48. La question ne fait pas de doute en Au-

rôle prépondérant, même accaparant dans la confection des lois ; mais en fait seulement ; car en droit, les parlements ne forment pas à eux seuls le pouvoir législatif ou constituant qui exige en outre le concours de l'empereur dans les pays représentés au Reichsrath et du roi en Hongrie. En second lieu, elles ont un pouvoir de décision ; il est interdit aux parlements de leur donner des instructions, un mandat impératif et les décisions qu'elles prennent sont exécutoires par elles-mêmes, sans avoir besoin d'aucune ratification ou approbation de la part des parlements.

Pour tenir compte de ces différences, quelques auteurs appellent les délégations des commissions de nature supérieure (*Ausschüsse höheren Ranges*) ; c'est vague et imprécis (1).

Nous croyons que, pour définir les délégations, il n'y a qu'à s'en tenir à l'idée exprimée dans le § 38 du texte hongrois : l'idée de représentation. Prenant des décisions définitives sur un certain nombre de questions intéressant l'état, les délégations sont bien des assemblées politiques, des organes du pouvoir législatif (2) ; mais, pour

triche où la loi sur les affaires communes a été votée par le Reichsrath avec la majorité spéciale (deux tiers des membres présents) exigée pour le vote des lois constitutionnelles. C'est également certain en Hongrie où le pouvoir législatif est compétent pour voter toutes espèces de lois.

(1) C'est notamment la définition donnée par Ulbrich dans son ouvrage : *die rechtliche Natur der österreichische-ungarischen Monarchie*.

(2) Il est à peine besoin de remarquer que le mode d'élection des délégations ne saurait avoir de répercussion sur leur nature juridique. Le sénat américain est élu par les législatures des états ; en Suisse, où le mode de recrutement du conseil des états est abandonné aux

les affaires de leur compétence, elles ne sont que les représentants, — constitutionnels (puisque cette représentation est organisée dans la constitution) — des deux parlements. Pour ces affaires là, les deux parlements ont bien la *jouissance* des droits de souveraineté correspondants ; mais ils sont, quant à leur *exercice*, frappés d'une incapacité totale, ils ne peuvent les exercer que par représentation, par l'intermédiaire des délégations.

Qu'on n'objecte pas qu'ici le représentant n'a pas de compte à rendre à son représenté et que par suite l'application du principe de la représentation est fausse. La reddition de compte est une notion de droit privé qui n'a pas sa place en droit public : en droit civil, le mandataire rend compte au mandant, le tuteur au mineur devenu majeur ; en droit constitutionnel, l'élu ne reçoit pas d'instruction et ne rend pas de comptes à son électeur (1).

cantons, certains cantons (Berne notamment) font élire leurs représentants au conseil des états par les grands conseils des cantons. Or sénat américain et conseil des états suisse sont incontestablement des assemblées politiques.

(1) Cette idée a été acceptée sans difficulté dans les pays à régime représentatif. Le peuple, en se reconnaissant incapable d'exercer lui-même les fonctions publiques, de diriger les affaires du pays, s'interdit de donner des instructions à ses élus, de critiquer ou d'approuver leurs actes.

« Tout mandat impératif est nul et de nul effet » dit l'art. 43 de la loi constitutionnelle française du 21 novembre 1875.

Même dans les pays où ce sont des assemblées politiques qui jouent le rôle d'électeurs vis-à-vis des chambres législatives (sénat américain, conseil des états suisse) le mandat impératif n'a pas été admis ; il rendrait en effet la machine législative beaucoup trop lourde et aboutirait souvent à une impossibilité matérielle de faire voter les lois ;

c) Les deux parlements réunis.

Dantscher von Kollesberg (1) admet lui aussi que les délégations ne peuvent pas être considérées comme constituant, à elles seules, un organe de volonté nationale ; qu'elles n'ont pas de droits propres et exercent simplement des droits délégués, appartenant aux deux parlements.

Ce n'est donc que dans ces deux parlements que l'on peut trouver un organe législatif pour l'état austro-hongrois. On ne s'est pas aperçu, jusqu'à présent, que ces parlements ont deux qualités différentes : tantôt ils agissent séparément, l'un pour les pays en deça de la Leitha, l'autre pour les pays au-delà ; et tantôt ils agissent d'une façon solidaire, pour les affaires communes de la monarchie.

Dans ce deuxième cas, ils sont liés l'un à l'autre et ne

car, outre le vote conforme des deux chambres législatives, il faudrait le consentement des électeurs, mandants.

La constitution suisse du 29 mai 1874 est formelle. « Les membres des deux conseils votent sans instructions. »

La constitution des Etats-Unis de 1787 est muette sur cette question et le mandat impératif a pris dans ce pays une certaine importance. Mais ce n'est qu'une importance de fait ; et les auteurs sont d'accord pour admettre que la pratique des « instructions » est extra-constitutionnelle.

Non obstat la situation des membres du Bundesrath allemand ; pris isolément ils sont de véritables ambassadeurs ; ils sont choisis, par les *gouvernements* des états confédérés et ne peuvent agir et voter que conformément aux instructions reçues.

(1) Dans son ouvrage : « Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn », pages 58 et ss.

forment plus qu'un seul parlement, qui légifère sur les affaires communes ; c'est le parlement austro-hongrois, l'organe législatif de l'état Autriche-Hongrie.

Cette deuxième qualité résulte :

1° De la nature même de l'état ;

2° Des textes du compromis de 1867, qui n'est pas autre chose que la constitution — en deux langues — de l'état austro-hongrois.

1° De la nature de l'état.

Le Reichsrath autrichien ne peut, en sa qualité de parlement autrichien, délibérer que sur les affaires de l'état Autriche ; de même le parlement hongrois n'est compétent, en cette qualité, que pour discuter les affaires de l'état Hongrie. Or, les affaires que le compromis de 1867 a déclarées communes, les affaires austro-hongroises, ne sont pas des affaires qui, pour une part aliquote déterminée, sont autrichiennes et, pour la part aliquote complémentaire, sont hongroises, de sorte que le Reichsrath n'aurait à s'occuper que de la portion autrichienne et le parlement hongrois que de la portion hongroise, sous réserve de prendre chaque fois des décisions identiques.

Les affaires austro-hongroises sont des affaires qui sont *en même temps* les affaires des deux pays ; la politique étrangère austro-hongroise est une politique étrangère qui a la qualité d'être celle de l'Autriche et, en même temps et nécessairement, celle de la Hongrie ; ceci ne se comprend que si, pour cette politique étrangère, l'Autriche et la Hongrie sont deux quantités identiques, que si l'Autriche peut être mise à la place de la Hongrie, et réciproquement. La phrase « *la politique étrangère de l'Autriche est la politique étrangère de la Hongrie ; la*

politique étrangère est commune » n'a de sens, que si l'Autriche et la Hongrie sont les fractions d'un seul tout, que si elles sont les parties d'un corps dont les affaires étrangères sont les affaires étrangères austro-hongroises, c'est-à-dire, pour employer un langage juridique, que si l'Autriche et la Hongrie sont, pour les affaires étrangères, provinces d'un état, de l'état austro-hongrois.

Cette conception des affaires communes implique nécessairement que le Reichsrath, en tant que parlement autrichien, ne peut à aucun titre s'occuper des affaires communes ; ce serait un vrai non sens, une *contradictio in adjecto* ; autant vaudrait affirmer que l'organe *a* qui représente l'état A et qui, en cette qualité, s'occupe des affaires de cet état A est, en cette même qualité, organe de l'état A et de l'état B. On aurait alors $A = A + B$.

De même, le parlement hongrois ne peut, en cette qualité, s'occuper des affaires communes à l'Autriche et à la Hongrie.

Par suite, les deux parlements, même agissant parallèlement, s'ils conservent chacun leur caractère spécial d'organes de leurs états respectifs, sont incompetents pour s'occuper des affaires communes. Si l'organe *a* et l'organe *b* sont incompetents pour les affaires publiques C1, ces deux organes *a* et *b*, même agissant ensemble, mais conservant leur individualité, le sont tout autant ; c'est seulement dans le cas où les affaires C1, seraient égales à $A1 + B1$ que *a* et *b* pourraient devenir compétents ; or, cela n'est pas et nous avons vu que les affaires communes C1 ne peuvent pas être considérées comme la réunion des affaires A1 et B1.

Puisque les affaires C1 sont indivisibles et que, d'autre part, elles sont traitées par les organes *a* et *b*, il s'ensuit

que *a* et *b*, quand ils s'occupent des affaires C1, perdent leur qualité de parlements indépendants de A et de B, qu'ils se transforment en un corps unique : ils deviennent parties du parlement *c* chargé de légiférer sur les affaires C1 de l'état C.

Si donc le compromis de 1867 prévoit des cas où le Reichsrath de Vienne et le parlement de Budapest sont chargés de légiférer sur les affaires communes, ce ne peut pas être en leur qualité de parlements des états Autriche et Hongrie, mais comme constituant, par leur réunion, une assemblée nouvelle, un organe de volonté unique, le parlement de l'état austro-hongrois.

Or ceci n'est pas douteux : le compromis donne bien compétence, dans certains cas, aux délégations — agissant du reste comme représentants des parlements et non en vertu d'un droit propre —, mais il est d'autres cas où les parlements ont qualité pour statuer eux-mêmes et directement sans passer par aucun intermédiaire.

Ce sont :

1° Fixation de la quote-part des dépenses communes incombant à chacune des deux parties de la monarchie (§ 3 loi A. ; §§ 16 et suiv. loi H.) ;

2° Vote d'un emprunt commun (§ 3 loi A. ; § 56 loi H.) ;

3° Approbation des traités austro-hongrois (traités politiques et de commerce) quand cette approbation est exigée par la constitution (§ 1 a loi A. ; § 8 loi H.) ;

4° Election des représentants du parlement austro-hongrois (délégations)(§ 6 et suiv. loi A. ; § 29 et suiv. loi H.) ;

5° Banque austro-hongroise pour 10 ans (loi A. 27 juin 1878 ; loi H. XXV de 1878) ;

6° Examen et approbation, s'il y a lieu, des motifs d'abdication du souverain (§ 49 loi H.) ;

7° Exercice des droits d'immunité de la représentation austro-hongroise (§ 23 loi A. ; § 47 loi II.) ;

8° Revision de la constitution austro-hongroise. Ce n'est écrit nulle part ; mais c'est évident, car ce sont les deux parlements, agissant comme pouvoir législatif de l'état austro-hongrois, qui ont voté la constitution de 1867.

Dans tous ces cas, les deux parlements agissent — non en tant que parlements distincts, comme ils le font quand ils s'occupent des affaires purement autrichiennes ou hongroises — mais en corps, comme assemblée unique ; ils sont le pouvoir législatif de l'état qui s'appelle l'Autriche-Hongrie.

Voilà la thèse de Dantscher. Examinons-en les différents points

Dantscher pose en principe que le parlement d'un état quelconque ne peut statuer que sur les affaires de cet état ; un état ne peut disposer par voie législative que sur ses propres affaires, ne peut imposer sa loi qu'à ses sujets. C'est rigoureusement exact en principe ; c'est une conséquence nécessaire de la souveraineté des états : sur son territoire, un état est omnipotent, mais son pouvoir s'arrête à la frontière, là où commence la souveraineté d'un autre état.

C'est donc uniquement la souveraineté voisine qui est la cause de cette limitation ; c'est elle par suite qui en détermine l'étendue. Et cet état voisin peut très bien consentir à restreindre sa souveraineté au profit du premier ; rien ne s'y oppose, car un état peut faire de ses droits souverains tel usage qu'il lui plaît, en aliéner notamment l'exercice ; tant que cet usage et cette aliéna-

tion sont volontaires et non imposés (1), l'état reste état souverain. Dans la limite où l'état voisin permet au premier une ingérence quelconque dans ses affaires, on peut croire que celui-ci fait acte d'autorité sur le territoire de son voisin ; il n'en est rien, c'est une apparence trompeuse. Cet état voisin est bien tenu, mais uniquement parce qu'il a consenti à restreindre au profit d'un autre sa souveraineté, et non parce que cet autre lui a imposé sa volonté. Il est lié, mais de son propre fait, et non du fait d'une autorité supérieure ; il est dans un rapport non de dépendance, mais d'égalité.

Si donc il est exact de prétendre qu'un état ne peut pas faire la loi sur le territoire d'un autre, il faut ajouter à cette affirmation le correctif suivant : à moins que cet autre ne le lui permette.

L'état A peut donc s'occuper des affaires de l'état B, si B y consent et dans la mesure où il y consent ; B peut par exemple y mettre comme condition que A lui permette, dans ses propres affaires, une ingérence semblable à celle qu'il consent de son côté.

Dantscher reconnaît lui-même incidemment qu'un état peut, sans cesser d'être état, confier à un autre l'exercice de ses droits de souveraineté, même des plus importants. « L'organe *a* de l'état A peut aussi exercer ses fonctions dans un état étranger... ; par exemple le ministre des affaires étrangères de l'état A peut juridiquement être chargé par l'état B de la conduite de sa politique extérieure, comme cela a lieu en Suède » (2). Il cite encore le

(1) Voir Lefur : *Etat fédéral et confédération d'états*, pages 446 et suiv.

(2) Dantscher, *loc. cit.*, p. 157.

cas de l'ambassadeur d'un pays neutre, chargé de représenter, en cas de guerre, certains intérêts de l'un des belligérants auprès de l'état adverse.

Il admet donc qu'un droit de souveraineté peut faire l'objet d'un contrat de mandat entre deux états. Mais il nie que deux états puissent former une société, mettre en commun certains des droits de souveraineté qui leur appartiennent et les administrer en commun. Et cependant le mandat est plus dangereux que la société ; le mandant s'en remet à autrui du soin de gérer un droit déterminé, l'associé conserve cette gestion, en partie tout au moins.

C'est que, d'après Dantscher, par cela seul que plusieurs droits de souveraineté sont mis en commun, l'individualité des contractants disparaît, elle est absorbée par la personnalité d'un état nouveau qui naît *ipso facto*. Car il ne s'agit pas seulement d'affirmer qu'il se crée, à la suite de cette mise en commun, une personne morale distincte des associés ; cette façon de poser le problème serait très admissible, quoique la question de la personnalité juridique soit des plus controversées. Mais Dantscher est très net : c'est un *état* nouveau, et non pas seulement une *personne morale*, qui naît.

Dantscher a-t-il analysé avec exactitude la notion de « communauté » ? Ne confond-il pas les deux idées d'unité et de communauté ?

En langage ordinaire, le mot « commun » appelle un complément : une chose est commune à *plusieurs personnes* ; commun veut dire : qui intéresse plusieurs personnes. Or, précisément dans la théorie de Dantscher, ces personnes disparaissent et deviennent une seule et unique personne, si bien que la chose est commune... à une seule personne.

N'est-il pas à craindre qu'avec toute sa notation algébrique, Dantscher ne se soit laissé entraîner à transporter en droit public des notions purement mathématiques ? L'erreur serait grave, car le droit public et les mathématiques ont deux domaines bien différents : données concrètes, portant le plus souvent sur des objets matériels, imprécision extrême, méthode inductive, d'un côté ; notions abstraites, reposant sur des objets immatériels, précision absolue et méthode déductive de l'autre.

« La politique étrangère de la Hongrie est la politique
« étrangère de l'Autriche, cela ne peut se comprendre
« que si Autriche et Hongrie sont deux quantités équi-
« valentes pouvant se mettre indistinctement à la place
« l'une de l'autre ». Ce sont là des notions mathéma-
tiques ; oui, en algèbre deux quantités équivalentes sont
interchangeables et peuvent être employées l'une pour
l'autre à volonté ; c'est une propriété dont on tire parti
pour résoudre les équations. Mais y a-t-il, en droit
public, deux droits, deux intérêts qui soient réellement
et rigoureusement équivalents ? Deux états ont une poli-
tique étrangère identique, cela veut dire qu'ils ont des
intérêts mondiaux similaires et parallèles ; que, par suite
de leur situation géographique, du groupement des puis-
sances, ils ont les mêmes adversaires et doivent recher-
cher le même système d'alliances ; qu'en présence d'un
événement international déterminé, ils auront à prendre
la même attitude, à adopter la même solution. Mais ces
intérêts, quoique identiques, restent propres à chacun
des états. Si, pour donner plus de force à leur action
internationale, ces deux états décident, en raison de la
similitude leurs intérêts, d'avoir un organe unique pour

les représenter devant les autres puissances étrangères et, au lieu de prendre dans chaque cas des décisions semblables, mais séparées, de confier le pouvoir de décision à cet organe unique, ils auront une politique étrangère *commune*. Leurs affaires étrangères seront gérées par une seule et même personne, si bien qu'au regard des étrangers, tout se passera comme si cet organe unique représentait un seul état ; mais la confusion n'existera que dans l'organe, qu'extérieurement ; en réalité, et en droit, les intérêts resteront distincts.

L'armée austro-hongroise, dit Dantscher, n'est pas la réunion : 1° d'une armée autrichienne de 400.000 hommes environ ; 2° d'une armée hongroise de 400.000 hommes (1). Elle ne se compose pas de deux parties juxtaposées, dont l'une serait commandée par le souverain, en sa qualité d'empereur d'Autriche et l'autre par le

(1) Dantscher, p. 60, compare cette communauté du droit public à celle du droit privé. « Si *a* et *b* possèdent une voiture commune, cette voiture commune *a' b'* ne se compose pas pour moitié d'une voiture de *a* et pour moitié d'une voiture de *b*, deux voitures au sujet desquelles *a* et *b* auraient décidé de leur faire suivre toujours le même chemin ».

C'est exact ; mais de ce que l'objet du droit de propriété est un, il ne faut pas en conclure que le sujet de ce droit est également un ; cependant, c'est la conséquence de la théorie de Dantscher.

Un droit de propriété est un rapport entre un objet et un sujet. Si l'objet est partageable et est partagé, on a deux droits divis, deux sujets et deux objets de droit. S'il reste appartenir à une seule personne, il n'y a qu'un objet et qu'un sujet de droit. Mais il peut être impartagé et appartenir à plusieurs personnes ; il est indivis, commun ; il y a un seul objet, mais plusieurs sujets de droit.

Entre un et divis, il y a un terme intermédiaire : commun. C'est cet intermédiaire que Dantscher supprime.

même souverain, mais en sa qualité de roi de Hongrie ; elle n'obéit pas à deux réglementations différentes. C'est exact ; elle n'obéit qu'à un seul commandant, les éléments autrichiens et les éléments hongrois sont confondus ; l'armée a une apparence une. Mais de quel droit en conclure qu'elle doit être, par suite, l'armée d'un état unique ? parce qu'elle a une organisation une, elle ne pourrait pas être une armée commune à deux états ! Dantscher ne peut cependant pas supprimer ce fait qu'elle se recrute dans deux pays différents, que les militaires qui en font partie appartiennent à deux nationalités différentes ; l'Autriche fournit annuellement 60.389 recrues, la Hongrie 42.711 ; ces 60.389 autrichiens, ces 42.711 hongrois ne perdent pas leur nationalité pendant leur service. En outre, cette armée austro-hongroise n'obéit pas à une loi unique ; nous avons vu que si les *règlements* émanent d'une même personne, du souverain commun, la *loi* est élaborée par les parlements des deux *états*, Autriche et Hongrie (1) ; Dantscher lui-même est obligé de le reconnaître, en présence des termes précis du texte allemand du compromis, § 1, *b*) : « sont communes.... *b*) les affaires militaires, à l'exclusion de la législation... » ; il admet que la législation militaire n'est pas commune, ni une (2), qu'elle n'est pas l'œuvre de son parlement austro-hongrois,

(1) Dans la théorie de Dantscher, l'Autriche et la Hongrie ont deux qualités : tantôt elles sont deux états et alors leurs parlements agissent en toute liberté, indépendamment l'un de l'autre ; tantôt (pour les affaires communes) elles ne sont que les provinces de l'état fédéral austro-hongrois et les parlements ne sont plus que les deux chambres du parlement austro-hongrois.

(2) C'est pourquoi (voir plus haut, p. 151) il n'a pas rangé les affaires militaires dans les attributions du parlement austro-hongrois.

mais qu'elle est composée de *deux lois* identiques, émanées des *deux* états, Autriche et Hongrie (1). Ne peut-on pas dire dès lors que si, extérieurement, en apparence, il n'y a qu'une armée austro-hongroise, cette armée se compose juridiquement, au fond, de deux éléments distincts, et le texte hongrois du compromis n'a-t-il pas raison de parler de l'*armée hongroise*, partie intégrante de l'armée commune (2)?

Aussi bien, Dantscher est beaucoup trop absolu dans son principe. D'après lui, partout où l'on rencontrerait un organe exerçant des droits de souveraineté communs à plusieurs états, on se trouverait en présence d'un état spécial; cet organe représenterait un état distinct des autres. « Deux états peuvent posséder en commun tous
« les biens qui sont en dehors de leur personnalité; mais
« ils ne peuvent pas se mettre eux-mêmes en commun,
« ou mettre en commun des parties de leur propre orga-
« nisme et continuer à être, pour les parties mises en
« commun, deux états distincts...; à l'instant où la com-
« munauté s'empare du corps même des deux états, de
« l'un de leurs organes, ces deux états se trouvent atteints
« dans leur vie même; ils cessent nécessairement d'exis-
« ter pour la partie devenue commune de leurs orga-
« nismes, pour le domaine des affaires communes; il
« naît alors pour cette partie des affaires et des organes

(1) Dantscher ne nie pas le fait; il est obligé de se rendre à l'évidence; il se contente de dire: une pareille façon de procéder est extraordinaire; ça ne devrait pas être ainsi.

(2) § 11 « le commandement... de l'armée entière et, par suite, de l'armée hongroise, considérée comme faisant partie intégrante de l'armée hongroise. » — § 14 « les soldats composant l'armée hongroise ».

« communs une personne nouvelle, — *un état* (1). »

Dantscher confond les deux notions — si différentes — d'état et de personne du droit des gens (2). Si sa théorie est exacte, il faut reconnaître le caractère d'état d'abord à toutes les unions désignées sous le nom de confédérations d'états, d'unions réelles, qui confient à des pouvoirs centraux (diète de la Confédération germanique, stathouder de la République des provinces unies, etc...) la solution de questions vitales et communes ; et même ensuite à toutes les unions administratives organisées : commissions fluviales instituées, en général, par les états riverains d'un fleuve international, pour établir des règlements communs de navigation et de police, et en surveiller l'application (3) ; — union des quatre villes libres d'Allemagne qui avaient institué une cour de cassation commune à Lubeck ; — union des états de Thuringe qui avaient créé une cour semblable à Iéna ; — ligue hanséatique ; — Zollverein ; — union postale universelle avec son bureau central de Berne ; — et toutes les unions internationales ayant des organes centraux.

Le nombre des états va se multiplier à l'infini, car il y a de nos jours une tendance marquée à organiser en commun la réglementation de branches très diverses de l'activité sociale. Tout individu va se trouver être le sujet d'un nombre considérable d'états. Nous sommes loin de la théorie d'après laquelle il ne saurait coexister, sur un même territoire, deux états différents.

Dans ces conditions, Dantscher devrait nous dire ce qu'il

(1) Dantscher, *loc. cit.*, pp. 37 et 38.

(2) Voir plus loin, p. 284, la distinction entre ces deux notions.

(3) Autrefois, les commissions *riveraines* du Po, du Pruth, du Rhin ; actuellement la commission *européenne* du Danube.

entend par état ; car les unions que nous venons d'indiquer ne répondent à aucun des criteriums admis : elles ne sont pas *souveraines*, comme l'exigent la plupart des auteurs, car elles ne peuvent pas librement déterminer leur propre compétence ; elles ne remplissent pas *un but universel*, comme le demandent Brie (1) et Rosin (2), puisqu'elles n'ont qu'un rôle bien défini et très limité dont elles ne peuvent pas sortir ; elles n'ont pas de *droit propre*, né en leurs personnes, comme le veut Laband (3), car elles sont créées de toutes pièces par les états unis, qui leur ont délégué une partie de leurs pouvoirs ; elles ne possèdent pas enfin de *droit incontrôlable* (4), comme le demande Jellinek, car les fonctionnaires des organes centraux sont tenus à chaque instant de rendre compte de tous leurs actes à leurs états respectifs.

Il suffit d'exposer les conséquences de la théorie de Dantscher pour montrer qu'elle n'est pas acceptable dans sa généralité. Mais supposons même qu'il ne s'agisse pas seulement de droit de souveraineté d'ordre secondaire, de la nature de ceux qu'un état unitaire fait exercer par exemple par une collectivité inférieure, mais de droits de souveraineté importants, vitaux, tels que les droits de guerre et de légation, que l'état fait exercer par des organes prévus dans la constitution même. Si deux états mettent en commun de pareils droits de souveraineté, il va, d'après Dantscher, se créer *ipso facto* un nouvel état distinct, indépendant, qui aura précisément, pour attri-

(1) Theorie der Staatenverbindungen, pp. 4 et suiv.

(2) Souveranetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, pp. 27 et suiv.

(3) Das Staatsrecht des deutschen Reiches, pp. 62 et suiv.

(4) Die Lehre von den Staatenverbindungen, p. 34.

bution, l'exercice des droits dont les deux états se sont dépouillés et qui deviennent uns.

Mais alors, ce troisième état est formé par traité, il est le produit de la volonté concordante des deux premiers (1); il sera d'abord nécessaire que ces deux états se dépouillent *irrévocablement* de leurs droits ; car un état qui se dissoudrait de plein droit à l'expiration d'un délai fixé d'avance (2), ou que les deux états créateurs pourraient supprimer par un *mutuus dissensus*, ne serait pas un état.

Supposons cet abandon de droits irrévocable et éternel en principe. Comment le traité qui a créé ce troisième état peut-il se transformer en constitution ? Comment un accord contractuel entre égaux devient-il tout à coup une loi, c'est-à-dire une injonction qu'un supérieur adresse à un inférieur, un ordre que l'état donne à ses sujets ? Dantscher ne le dit pas ; il se contente d'affirmer (3) que le nouvel état, une fois créé par contrat et reconnu, devient lui-même « la source de ses propres affaires » (4).

(1) Dantscher le dit textuellement. Voir notamment p. 284 de son ouvrage « la Cisleithanie et la Hongrie ont autrefois, lors de la pragmatique sanction, fondé la monarchie par traité ».

(2) Voir plus haut, p. 123.

(3) *Loc. cit.*, p. 284.

(4) C'est là une des questions les plus difficiles que soulève l'étude de la formation de l'état fédéral. Pour les uns (Webster. *The constitution not a compact*, Works III, p. 468), il y a une novation de droit public. Pour d'autres (Jellinek, *loc. cit.*, p. 262), le problème est insoluble : l'état créateur du droit ne peut pas avoir une base juridique ; la naissance d'un état ne peut être qu'un simple fait, qui se soustrait à toute qualification juridique. Voir à ce sujet : Lefur, *état fédéral et confédération d'états*, p. 554.

Et quelle va être la situation de cet état par rapport aux deux premiers ? Voici la réponse de Dantscher (1) :

Chacun d'eux va se trouver indépendant par rapport aux autres, chacun des trois états est souverain dans sa sphère ; aucun d'eux ne peut empiéter sur la compétence des autres. C'est même là la caractéristique de l'état fédéral, ce qui le différencie de l'état unitaire et décentralisé : dans l'état fédéral réel, les états membres sont souverains en face de l'état collectif ; « l'état fédéral ne peut jamais, par sa seule loi, limiter la compétence des états membres ; une modification de la compétence des états membres vis-à-vis de l'état fédéral ou de l'état fédéral vis-à-vis des états membres ne peut s'effectuer que par voie d'accord, au moyen d'un traité conclu entre ces autorités également souveraines et indépendantes, qui sont l'état fédéral et les états membres » (2). C'est pour cette raison que l'Autriche-Hongrie est actuellement le seul état de l'Europe où la notion d'état fédéral se trouve réalisée dans toute sa netteté. Dans la Confédération suisse, le pouvoir central a le droit de modifier à son gré sa propre compétence, au besoin en restreignant celle des cantons ; ceux-ci ne sont donc en réalité que les provinces d'un état unitaire. Quant à l'Allemagne, elle n'est pas, comme on le croit généralement, un état fédéral entre vingt-cinq états membres ; car l'article 78, paragraphe 1, de la constitution du 16 avril 1871 donne au pouvoir législatif de l'empire le droit d'enlever aux membres de l'union tout ou partie de leurs attributions ; tout au plus pourrait-on considérer l'Allemagne comme étant un état fédéral en raison du

(1) *Loc. cit.*, pp. 326 et suiv.

(2) *Loc. cit.*, p. 329.

paragraphe 2 du même article 78, qui décide que les *droits réservés* à sept des états membres (Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bade, Oldenbourg, Brême et Hanovre) ne pourront leur être enlevés sans leur consentement ; c'est seulement entre ces sept états, par suite de la reconnaissance dans la constitution impériale de leurs *jura singulorum*, que l'on peut trouver trace d'un état fédéral (1).

Cette conception de l'état fédéral n'est pas nouvelle ; elle est même très ancienne et on la trouve à l'origine même de la création du premier état fédéral ; c'est en effet la définition du début, celle qui a été exposée par Hamilton, Madison et Jay dans le *Federalist*, aussitôt après la transformation de l'union des Etats-Unis d'Amérique en 1787, et qui a été soutenue par Tocqueville dans son ouvrage célèbre : « De la démocratie en Amérique » : l'état fédéral et les états particuliers ont chacun une sphère d'action bien déterminée, chacun d'eux a ses pouvoirs propres, définis, d'une part, dans la constitution fédérale et, d'autre part, dans les constitutions des états particuliers ; dans la limite de ses attributions, chacun est souverain.

Il ne peut entrer dans le cadre de cette étude de discuter à fond cette question (2). Il nous suffira de dire que la définition adoptée par Dantscher est presque unanimement repoussée, comme étant contraire au principe généralement admis de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté. Sur un même territoire, il ne peut pas exister deux états souverains (3) ; « souveraineté, dit

(1) *Loc. cit.*, pp. 338 et suiv.

(2) Voir cette discussion dans l'ouvrage de Lefur : *Etat fédéral et confédération d'états*, pp. 540 et suiv.

(3) Ceci est reconnu même par les auteurs allemands qui admettent

Dantscher, signifie pouvoir le plus haut, le plus élevé, supérieur à tous les autres. Une volonté est souveraine quand, dans le domaine déterminé soumis à son empire, elle ne rencontre pas de volonté qui lui soit supérieure et la commande. Celui-là est souverain qui a l'autorité suprême, qui est complètement indépendant » (1). Mais c'est là, comme on l'a fait remarquer depuis longtemps, établir une confusion entre la souveraineté et les compétences concrètes de l'état. La souveraineté en elle-même n'est pas nécessairement une et on peut très bien concevoir plusieurs pouvoirs voisins et souverains, c'est-à-dire indépendants les uns des autres dans leur domaine respectif ; chaque pouvoir ainsi créé sera, dans sa sphère, le plus élevé et supérieur à tous les organes existant dans cette même sphère. Mais, quand il s'agit de l'état, la souveraineté devient une, parce que l'état est lui-même un ; il est un, parce qu'il est une personne morale et que l'unité est la caractéristique essentielle de toute personne, physique ou juridique. Etant un, l'état doit avoir l'universalité des pouvoirs, pour lui permettre de remplir l'universalité de son but. La souveraineté est donc une, parce que l'unité de l'état exige une compétence universelle. « La coexistence de deux souverains, possédant chacun une volonté différente et non tenus de s'accorder entre eux, détruirait l'unité de la domination de l'état tout comme la coexistence de

l'existence de deux catégories d'états : souverains et non souverains. (Théorie inspirée par le souci de conserver le caractère d'états aux membres de l'état fédéral). Pour eux, l'état fédéral seul est souverain ; les membres de l'état fédéral ne le sont pas.

(1) *Loc. cit.*, pp. 329 et 330.

deux propriétaires sur une même chose détruirait l'unité de la propriété privée » (1).

L'Autriche-Hongrie, l'Autriche et la Hongrie ne peuvent donc pas être en même temps trois états souverains ; ou bien l'Autriche et la Hongrie jouissent chacune de la souveraineté sur leur territoire, et il n'y a pas d'état austro-hongrois : ou bien la monarchie austro-hongroise est souveraine, et l'Autriche et la Hongrie ne sont plus que les provinces de l'état central.

Il faut choisir. La règle posée par Dantscher ne nous a pas permis de trouver la solution cherchée. Voyons donc si les textes sont plus précis. Suivons Dantscher dans sa discussion et recherchons avec lui si l'existence du parlement austro-hongrois résulte

2° Des textes du compromis de 1867.

Nous allons examiner les textes les plus intéressants qu'il cite et qu'il interprète à l'appui de sa thèse.

1. § 1 *a du texte allemand* (2). — La loi dit expressément que l'approbation des traités communs est réservée aux « corps représentatifs des deux moitiés de l'empire (Reichsrath et parlement hongrois). Or, l'approbation d'un traité commun est naturellement une affaire commune comme le traité lui-même. Il est impossible de considérer la conclusion du traité comme une affaire commune, le traité comme un traité commun austro-hongrois et de déclarer que l'approbation législative de ce traité est une affaire non commune, propre à chacun

(1) Bluntschli et Brater : Staatswörterbuch. Vo Souveränität, vol. 9, p. 555.

(2) Dantscher, *loc. cit.*, pp. 72 à 86.

des deux pays. Et le § 11 de la loi du 21 décembre 1867 n° 141 est logique, quand il exclut de la compétence du Reichsrath (parlement autrichien) les affaires qui doivent être traitées en commun avec la Hongrie.

« Peut-on en effet séparer l'approbation d'un traité du traité lui-même ? L'approbation d'un traité est tout simplement la déclaration, de la part des représentants du peuple, que le contenu de ce traité, qui est l'expression de la volonté de l'organe exécutif, est également l'expression de la volonté nationale. C'est l'affirmation, donnée par le peuple à la Couronne, que ce traité, conclu par elle, a l'agrément du peuple ; c'est le *même traité* refait par le peuple. »

Or il est clair qu'une chose qui est une d'un côté ne peut pas être deux d'un autre côté ; un traité ne peut pas être un pour l'étranger et double pour l'intérieur ; il ne peut pas être *un* traité pour un des co-contractants et se diviser ensuite en *deux* traités pour l'autre.

Si donc l'approbation d'un traité est une affaire commune comme le traité lui-même, lequel est un traité austro-hongrois, où l'Autriche-Hongrie figure comme partie contractante, cette approbation ne peut émaner que du peuple austro-hongrois, représenté par son parlement propre.

Nous retrouvons ici la confusion, déjà signalée, entre les termes un et commun. Pourquoi le même traité ne pourrait-il pas être conclu en commun par deux états différents, en présence de la partie adverse ? Dire que c'est là une impossibilité juridique, c'est affirmer quelque chose sans le prouver. Le même acte juridique peut très bien, en droit privé, revêtir deux aspects différents, suivant qu'il est envisagé par l'un ou par l'autre des contractants :

Primus vend un immeuble indivisément à Secundus et à Tertius ; il n'y a bien là qu'un seul acte de vente ; cet acte conserve son unité à l'égard de Primus, mais il se dédouble au regard des acheteurs et dans leurs rapports entre eux ; tout se passe comme s'ils avaient acquis chacun une fraction indivise de l'immeuble ; et ils tirent de l'acte juridique des avantages distincts, partagent les fruits dans une proportion déterminée, participent, avec leurs ressources propres, à l'entretien en commun de l'immeuble acquis.

Pourquoi cette notion ne serait-elle pas admise en droit international public ? Pourquoi deux états ne pourraient-ils pas s'entendre pour réaliser ensemble, en commun, cet acte juridique de la vie internationale qui s'appelle un traité et répartir entre eux les avantages qui leur seraient consentis par leur cocontractant commun et les obligations qu'ils auraient assumées ? Enfin — si nous faisons un pas de plus — pourquoi deux états ne pourraient-ils pas décider, à l'avance et une fois pour toutes, que tous leurs traités avec des puissances tierces seront à l'avenir conclus par eux conjointement et solidairement ? Nous cherchons en vain une raison juridique qui s'y oppose.

Du reste, examinons de près le texte sur lequel s'appuie Dantscher. Il est ainsi conçu :

« § 1, Sont communes... a) les affaires étrangères, y compris la représentation diplomatique et commerciale à l'étranger, ainsi que les mesures relatives aux traités internationaux, sous réserve toutefois du droit pour les corps représentatifs des deux moitiés de l'empire (Reichsrath et parlement hongrois) d'approuver les dits

« traités, quand cette approbation est exigée par la constitution ».

Dantscher dit que, dans la seconde partie de cet alinéa, la loi a simplement voulu faire un départ d'attributions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et que le sens est le suivant :

« Sont communes... *a*) les affaires étrangères... : parmi ces affaires communes, celle qui s'appelle approbation des traités, est réservée aux corps législatifs... Si la loi avait voulu *exclure* de la communauté, l'approbation des traités, elle n'aurait pas employé l'expression *sous réserve de* (wobei jedoch...) mais celle à l'*exclusion de* (mit Ausschluss...) comme elle l'a fait dans l'alinéa *b*), du même § 1, relatif aux affaires militaires (1). »

Pour nous, il y a symétrie absolue entre les alinéas *a* et *b* de ce § 1 ; ils s'occupent chacun d'une catégorie d'affaires communes, affaires étrangères et armée ; ils énumèrent d'abord tous les deux ce qui, parmi elles, rentre dans la communauté (administration) et indiquent ensuite ce qui en est exclu (législation).

(1) Comme il s'agit d'une question de texte, d'interprétation littérale, nous croyons devoir donner le texte allemand.

§ 1. Nachfolgende Angelegenheiten werden als... gemeinsam erklärt :

a) die auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluss der diplomatischen und kommerziellen Vertretung dem Auslande gegenüber, sowie die in Betreff der internationalen Verträge etwa nothwendigen Verfügungen, wobei jedoch die Genehmigung der internationalen Verträge, insoweit eine solche verfassungsmässig nothwendig ist, den Vertretungskörpern der beiden Reichshälften (dem Reichsrathe und dem ungarischen Reichstage) vorbehalten bleibt.

b) das Kriegswesen, mit Inbegriff der Kriegsmarine, jedoch mit Ausschluss der Rekrutenbewilligung und der Gesetzgebung über u. s. w.

Pour l'armée, il ne saurait y avoir de doute ; le texte est formel ; il exclut de la communauté tout ce qui est de la compétence du pouvoir législatif. Cependant, si l'armée est commune, au sens de Dantscher, comment expliquer que la législation en cette matière soit retirée à l'état austro-hongrois et confiée aux parlements des deux états étrangers, Autriche et Hongrie ? Dantscher ne tente même pas une explication ; il ne le peut pas et se contente de dire que c'est absurde.

La vérité est que le *a*) du paragraphe 1 est analogue au *b*) et qu'il exclut de la communauté la législation sur les affaires étrangères ; le *wobei jedoch* (sous réserve) est opposé au *mit einschluss* (y compris) du début de la phrase et veut dire : à l'exclusion de. Les deux alinéas commencent par poser le principe qui est la communauté, et énumèrent ensuite les exceptions.

Le § 11 de la loi du 21 décembre 1867, n° 141, n'a pas le sens que lui prête Dantscher ; il ne doit pas être entendu en ce sens que le Reichsrath est incompetent pour tout ce qui concerne les affaires communes. Il veut simplement dire que le Reichsrath ne doit pas, en matière d'affaires communes, s'occuper des questions qui ont été réservées aux délégations ; rien de plus (1).

Le § 1 du texte allemand du compromis dit, au surplus « les corps représentatifs des deux moitiés de l'empire (Reichsrath et parlement hongrois » ; il ne dit pas « le corps représentatif de l'état austro-hongrois, ou de l'empire ». Dantscher ne fait que glisser sur ce point : « réservé aux corps représentatifs des deux moitiés de l'empire, cela veut dire : au corps représentatif de l'em-

(1) Voir plus haut, pp. 102 et 140.

« pire ; car il sera bien permis de dire : deux moitiés
« d'empire = un empire ; les corps représentatifs de
« deux moitiés d'empire = un corps représentatif d'un
« empire » (1). C'est évidemment très simple, en vertu
de ce principe — mathématique — que deux demis font
un entier.

Enfin, le texte § 1, *a*) du compromis renvoie à la constitution, pour déterminer ceux des traités qui doivent être soumis à l'approbation législative. Si Dantscher a raison, nous devons trouver dans le compromis, qui est d'après lui la constitution de l'état austro-hongrois, le paragraphe auquel se réfère ce § 1 ; mais il n'y a rien « la constitution est muette ; nous ne trouvons dans le compromis aucune indication ni disposition à ce sujet » (2). C'est étrange ! Voilà un législateur bien distrait d'abord et bien oublieux ensuite : depuis 1867, il n'a pas songé à réparer son omission.

Mais il n'y a pas d'anomalie ; et l'interprétation est très simple : sont soumis aux parlements des deux pays, les traités qui, *d'après la constitution de chacun de ces pays*, ont besoin de cette approbation. L'approbation des traités est une affaire de la compétence de l'Autriche et de la Hongrie, qui la tranchent, chacune d'après sa propre constitution.

La solution est la même en Hongrie ; le § 8 du texte hongrois du compromis, après avoir déclaré que les affaires extérieures sont communes et que les traités internationaux sont compris dans les affaires à traiter par le ministre commun des affaires étrangères décide : « *chaque*

(1) Dantscher, *loc. cit.*, p. 79.

(2) Dantscher, *loc. cit.*, p. 232.

ministère communique à sa législature les traités internationaux ». Donc ici pas de doute ; ce n'est pas le ministre commun, mais le ministre particulier qui soumet les traités à *sa législature*, c'est-à-dire au parlement de son état, de l'état membre de l'union austro-hongroise.

La pratique est conforme à cette interprétation. Chaque fois que la question s'est posée de savoir si un traité devait être approuvé par les parlements, ceux-ci l'ont examinée dans l'esprit de leur propre constitution ; si bien que le même traité a pu avoir un sort différent à Vienne et à Buda-Pest.

Tel le traité de Berlin du 13 juillet 1878.

Les deux gouvernements, autrichien et hongrois, étaient d'avis que, ni à Vienne ni à Buda-Pest, le traité de Berlin n'avait besoin, dans son ensemble, de l'approbation législative ; que seuls les deux articles 23 (occupation et administration de la Bosnie et de l'Herzégovine ; occupation du Sandjak de Novi-Bazar), et 29 (incorporation de la commune de Spizza à la Dalmatie) avaient besoin de cette approbation.

Le 10 décembre 1878, le gouvernement autrichien dépose devant le Reichsrath le projet de loi portant approbation de cet article 29. La commission nommée par la chambre des députés estime qu'au préalable la chambre doit — par application de la loi du 21 décembre 1867, n° 144, § 11 a (1) — statuer sur le traité de Berlin lui-même, en raison des charges qu'il impose au pays. La chambre est de cet avis et, le 27 janvier 1879, donne son assentiment constitutionnel au traité. La chambre des seigneurs fait de même le 6 février ; et, le 30 mars

(1) Voir plus haut, p. 102.

1879, le traité est publié au *Bulletin des Lois*, avec la formule contenant l'incidente spéciale aux traités approuvés par les chambres : « le traité ci-dessus *ayant obtenu l'approbation des deux chambres du Reichsrath*, est promulgué par les présentes » (1).

A Buda-Pest, l'opposition est d'avis que le traité de Berlin doit, d'après le droit constitutionnel hongrois, être soumis à l'approbation du parlement. Le gouvernement, au contraire, soutient que le parlement n'a pas le droit de délibérer sur le traité, de le discuter et de l'approuver ; en conséquence, il se contente de déposer, le 2 novembre 1878, le texte du traité sur le bureau de la chambre des députés : c'est donc simplement la communication officielle d'un document. Toutefois, en présence de la solution admise par le Reichsrath de Vienne et pour avoir une procédure identique dans les deux pays de la monarchie, il se décide à déposer un *projet de loi* « par lequel les chambres prennent connaissance du traité de Berlin et le rangent parmi les lois de l'état ». Mais si la forme diffère, l'opinion du gouvernement reste la même ; la loi ne doit être, dans l'esprit du ministère hongrois, qu'un simple « donné acte », sans discussion ni approbation, quelque chose comme : « Les chambres

(1) Dans le texte allemand : « Vorstehender Staatsvertrag wird, nach erfolgter Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrathes, hiemit kundgemacht. »

La formule est différente pour les traités qui n'ont pas besoin de l'approbation législative : Vorstehender Staatsvertrag wird mit Wirksamkeit für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder kundgemacht. (Le traité ci dessus est promulgué par les présentes et sera exécuté dans les pays et royaumes représentés au Reichsrath).

donnent acte au gouvernement de sa communication et, considérant que le traité de Berlin a été conclu par le pouvoir exécutif dans la plénitude de ses attributions, le rangent purement et simplement parmi les lois de l'état. » Le parlement hongrois adopte, en fin de compte, l'opinion de son gouvernement et décide que le traité de Berlin échappe, dans son ensemble, à la compétence des chambres. Il va même jusqu'à supprimer dans le projet gouvernemental le passage : « Les chambres prennent connaissance du traité de Berlin », pour ne conserver que la phrase « le traité de Berlin est rangé parmi les lois de l'état » (1). Le projet ainsi amendé ne contient donc pas l'incidente spéciale aux traités approuvés par les chambres « le traité est — *après avoir obtenu l'approbation du parlement* — rangé parmi les lois de l'état. » Il devient la loi hongroise VIII de 1879 (2)

L'incorporation de Spizza à la Dalmatie (province de l'Autriche) a fait l'objet de votes spéciaux : loi autrichienne du 15 avril 1879 et loi hongroise XV de 1879.

La procédure suivie pour exécuter l'art. 25 du traité de Berlin et organiser l'administration de la Bosnie et de

(1) « Le traité conclu à Berlin entre .. le 13 juillet 1878 et ratifié à Vienne le 26 juillet 1878 par S. M. l'empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc., et roi apostolique de Hongrie est rangé parmi les lois du pays ».

(2) On peut s'étonner que la Hongrie se soit montrée moins exigeante que l'Autriche et ait défendu avec moins d'intransigeance les prérogatives dont les parlements sont d'habitude si jaloux. C'est que le traité de Berlin a été négocié, du côté austro-hongrois, par le comte Andrassy, hongrois de nationalité. La Hongrie était pleine de tendresse pour l'œuvre, particulièrement avantageuse pour elle, de l'un de ses plus illustres enfants.

l'Herzégovine montre, par un exemple frappant, combien la théorie de Dantscher est erronée. Une fois le traité de Berlin ratifié par le souverain commun, les deux gouvernements d'Autriche et de Hongrie élaborent un projet de loi qu'ils déposent chacun devant leur parlement respectif et qui devient la loi autrichienne du 22 février 1880 et la loi hongroise VI 1880 ; l'art. 1 en est ainsi conçu : « le ministère est invité à exercer, dans l'esprit des lois existantes pour les affaires communes et sous sa responsabilité constitutionnelle, son influence sur l'administration provisoire de la Bosnie et de l'Herzégovine, administration qui sera confiée au ministère commun. » C'est donc une nouvelle affaire commune créée, et par qui ? par les deux parlements autrichiens et hongrois et non par le parlement austro-hongrois de Dantscher, puisque les projets de lois ont été déposés, défendus par les ministres particuliers et non par le ministre commun ; et cependant l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine est confiée par deux lois distinctes, mais de texte identique, au ministère commun.

Autre exemple : d'après le compromis, la représentation commerciale est commune ; il n'y a donc qu'un seul corps de consuls. D'où nécessité absolue d'avoir une réglementation uniforme. Quand cette réglementation est du domaine du pouvoir législatif, comment va-t-on procéder ? Voici, par exemple, la législation sur la juridiction consulaire dans les pays hors chrétienté du levant ; elle est contenue dans deux lois identiques : l'une autrichienne du 30 août 1891, l'autre hongroise XXXI de 1891.

Il est impossible de les considérer comme étant le texte, en deux langues, d'une loi unique. Les projets de

loi sont déposés et défendus par les ministres particuliers des deux pays ; les lois sont promulguées dans chacun des deux pays avec le contreseing des ministres particuliers. La loi autrichienne porte la formule de promulgation en usage dans les pays représentés au Reichsrath « avec l'assentiment des deux chambres du Reichsrath, j'ordonne ce qui suit » ; et elle se termine par un article 23, ainsi conçu « mon ministre de la justice est chargé de l'exécution de la présente loi ». De même pour la loi hongroise.

Ce sont donc bien deux lois de deux états différents : Autriche et Hongrie.

Et cependant elles légifèrent sur des affaires communes ; elles attribuent, sur une foule de points, compétence au ministre commun des affaires étrangères : c'est lui qui, — en ce qui concerne la juridiction consulaire d'appel créée à Constantinople — nomme à tous les emplois (sauf le président et les juges, nommés par le souverain), fait les règlements nécessaires à l'application de la loi, exerce le pouvoir disciplinaire sur telle catégorie de personnel, etc.

Enfin, s'il n'y a, dans ces textes, qu'une loi unique d'un état, comment expliquer les deux dispositions suivantes de la loi autrichienne :

« § 20 : la présente loi sera applicable pendant 10 ans à partir de sa mise en vigueur (1) ».

« § 21 : la présente loi n'entrera en vigueur que si une loi contenant des dispositions semblables est votée en Hongrie. »

(1) La fixation du jour de l'entrée en vigueur était confiée au gouvernement. Par suite de difficultés particulières la loi n'a été appliquée qu'en 1898 ; elle est donc valable jusqu'en 1908.

Pourquoi le législateur de l'état austro-hongrois fixerait-il un terme à la validité de ses lois. Ce serait incompréhensible; car un législateur qui réglemente des questions d'ordre interne de son pays n'est lié par rien; il obéit à sa seule volonté et, s'il lui plaît de modifier une loi à quelque époque que ce soit, aucun obstacle ne peut s'y opposer. La clause contenue dans le § 20 est au contraire normale, si on considère les deux lois, autrichienne et hongroise, comme étant les deux textes — rédigés en forme de lois — d'un traité conclu entre les deux états; cette clause est courante dans les traités; ici, en effet, l'état se lie avec un autre, il engage sa liberté d'action et il est logique alors que, pour ne pas s'enchaîner indéfiniment, il fixe un terme à l'obligation qu'il a contractée.

De même le § 21 est une superfétation, si le texte en question n'est que le projet voté par la moitié du parlement austro-hongrois; jamais il ne viendra à l'esprit de la chambre basse d'un parlement, de terminer le projet de loi qu'elle vient d'adopter par cette formule: « Le présent projet ne sera loi que s'il est adopté par la chambre haute », car cela va de soi. Au contraire, avec notre interprétation, ce § 21 a un sens: l'état autrichien ne peut pas légiférer à lui seul sur les affaires communes; il est obligé — en vertu de l'engagement général qu'il a contracté en 1867 — de s'entendre à ce sujet avec l'état hongrois; la loi votée par le Reichsrath ne constitue alors de la part de l'Autriche, qu'une *offre de contrat* dont la Hongrie pourra s'emparer, mais qui, juridiquement, ne peut devenir définitive que par l'*acceptation* de la Hongrie, représentée par son pouvoir législatif: offre et

acceptation constituant l'accord des volontés nécessaire pour former le contrat (4).

2^o *Quote*. — D'après le § 3 du compromis (texte allemand), « les dépenses relatives aux affaires communes
« sont supportées par les deux parties de la monarchie
« d'après une proportion fixée par un accord entre les
« deux corps représentatifs (Reichsrath⁵ et parlement hongrois) sanctionné par l'empereur ; cet accord sera renouvelé à certains intervalles. Dans le cas où les deux
« corps représentatifs n'arriveraient pas à se mettre
« d'accord, cette proportion serait fixée par l'empereur,
« mais pour la durée d'une année seulement. »

Ce texte dit : *sanctionné* ; or, on ne sanctionne que les décisions des parlements ; les traités sont *ratifiés* et non sanctionnés. Il s'agit donc bien d'une loi. Cette loi est sanctionnée par l'empereur ; or l'empereur d'Autriche

(4) Il ne faudrait pas croire que ces deux clauses, §§ 20 et 21 de la loi autrichienne du 30 août 1891, sont spéciales à cette loi ; elles sont devenues d'un usage courant.

Les lois contractuelles sont presque toujours faites à temps ; si bien qu'extérieurement rien ne distingue les lois relatives aux affaires communes de celles concernant les affaires quasi-communes (celles-ci étant *nécessairement* temporaires, § 2 loi A. 21 décembre 1867, n^o 146). Cette clause de limitation de durée n'est exclue que des lois où il est impossible de l'introduire ; exemple, loi approbative d'un traité

De même, en matière de lois contractuelles, celui des deux parlements qui, le premier, vote sa loi, y insère cette clause « la présente loi n'entrera en vigueur que si l'autre parlement prend une loi pareille. » Nous en avons déjà vu un exemple dans le texte hongrois du compromis lui-même (voir p. 48). Cela donne un caractère spécial à ces lois qui se trouvent ainsi soumises à une condition suspensive.

ne peut pas sanctionner une loi concernant la Hongrie ; cet empereur apparaît dès lors comme le souverain de l'état austro-hongrois.

La *quote* est donc une loi votée par les deux parlements, agissant en leur qualité de parlement de l'état austro-hongrois, et sanctionnée par l'empereur de cet état.

Qu'on ne dise pas que la quote est un traité entre l'Autriche et la Hongrie : le principe même de la participation aux dépenses communes n'est pas le résultat d'une obligation contractuelle, puisqu'il est inscrit dans le compromis, qui est une loi, la loi constitutionnelle de l'état austro-hongrois ; le prétendu traité ne pourrait donc porter que sur le quantum de la proportion.

Mais, d'abord, cette circonstance que, dans certains cas, la quote est fixée par l'empereur implique que cette fixation n'est pas un traité ; car l'empereur ne peut pas conclure de traité avec lui-même.

Ensuite, au point de vue de la forme, ce traité ne peut pas être un traité entre états, la loi parlant textuellement *d'accord entre les deux parlements* ; prise à la lettre, cette expression renferme une monstruosité juridique, car les parlements de deux pays différents ne peuvent pas conclure de traités ; ils n'ont aucun point de contact entre eux ; ils sont chargés de créer la volonté nationale, mais ne sont pas qualifiés pour communiquer cette volonté aux tiers, pour l'exprimer à l'extérieur de l'état, qui possède des organes spéciaux pour ce faire.

Les parlements, quand ils votent la quote, agissent non pas comme parlements de deux états indépendants, l'Autriche et la Hongrie, mais comme les deux chambres d'un parlement unique, celui de l'état austro-hongrois ;

leurs rapports n'ont alors plus rien d'anormal ; ils sont même *obligés* de correspondre entre eux, de se transmettre réciproquement les projets de loi qu'ils ont adoptés, et d'essayer de se *mettre d'accord* sur le texte à voter. La procédure prescrite par le § 3 et le § 36 pour réaliser cet accord est toute naturelle ; les *députations de la quote* (1) ne sont à aucun titre qualifiées pour élaborer un projet de traité ; des délégations de parlement ne peuvent pas être des organes internationaux ; les deux députations ou, plus exactement, les deux moitiés de la députation constituent tout simplement la *commission* chargée de rapporter le projet de loi de la quote ; elles élaborent un rapport et un projet de loi uniques, relatifs à une seule et même affaire, la participation des deux parties de l'empire aux dépenses ; ce rapport et ce projet ont cette seule particularité d'être rédigés en deux langues, allemand et magyar. Les deux textes du rapport et du projet de loi sont ensuite discutés en séance du parlement ; si cette commission de la quote n'arrive pas à adopter ces projets, les différents projets soutenus au sein de la commission sont soumis à la séance du parlement.

Ainsi s'explique que chaque moitié de ce parlement délibère également sur *tous* les projets de la commission ; que la moitié allemande par exemple puisse discuter la partie hongroise du projet de la commission.

Ainsi s'explique également que le texte de la quote soit unique, mais en deux langues. Il n'y a pas deux lois différentes, une autrichienne qui donne le montant des sommes à payer par l'Autriche et l'autre hongroise,

(1) Voir le sens de cette expression, plus haut, p. 103.

indiquant le total des dépenses à supporter par la Hongrie. Le même texte contient à la fois la proportion à imposer à la province Autriche et à la province Hongrie. S'il y a deux lois, comment la loi autrichienne peut-elle imposer 36,4 % à la Hongrie et comment la loi hongroise peut-elle décider que la part de l'Autriche est 63,6 % ? Il y a là une impossibilité juridique, car la force de la loi s'arrête, par définition, à la frontière de l'état qui l'a rendue.

Si la quote est *une* loi, applicable à l'ensemble de la monarchie, il faut qu'elle soit l'expression de la volonté *d'un* parlement ; le Reichsrath et le parlement hongrois ne peuvent par suite agir, en la votant, que comme parties d'une seule et même assemblée législative, du parlement austro-hongrois.

Voilà la thèse de Dantscher.

Elle paraît reposer sur une confusion. Sans doute, une loi autrichienne ne peut pas imposer 36,4 % des dépenses communes à la Hongrie, elle ne peut qu'obliger ses nationaux à payer les 64,6 % restant ; mais pourquoi précisément ce chiffre de 64,6 % ? Parce que la Hongrie accepte de payer la différence ; l'obligation de l'Autriche est la contrepartie de l'obligation de la Hongrie, l'une est la cause de l'autre ; autrement dit, il y a un traité entre l'Autriche et la Hongrie. Dire le contraire, c'est nier la possibilité pour les états de conclure des traités entre eux ; ou plutôt c'est dire que le parlement d'un état, quand il approuve un traité passé avec un autre état, *impose* à ce dernier les obligations qui sont à sa charge d'après ce traité ; ou encore qu'un état est lié, quand il conclut un traité avec un autre, non par sa propre volonté mais par la volonté de cet autre.

Par sa forme, l'acte contenant fixation de la quote est une loi ; il a l'apparence d'un texte législatif, non d'un traité. Il y a une loi de la quote dans chacun des deux pays. Mais nous avons déjà vu (1) que c'était là une forme particulière des rapports juridiques entre les deux parties de la monarchie, que cette forme *de lois géminées* (*pactirte Gesetze*) était même une nécessité, découlant de la communauté de souverain : une même personne physique ne pouvant pas conclure et ratifier un traité avec elle-même. Cela est si vrai que cette forme est adoptée pour des actes qui, Dantscher est le premier à le reconnaître (2), sont incontestablement des traités, tel notamment le traité de douane et de commerce prévu par le compromis lui-même (3).

Bien plus, le même § 36 (texte allemand du compromis), qui a institué le système des députations, ne le limite pas à la détermination périodique de la quote, mais le recommande (4) pour tous les cas où il s'agit d'arriver à une entente dans les affaires que nous avons appelées quasi-communes et qui sont propres, sans doute possible, aux deux pays.

Ce système, qui est anormal entre deux états complètement indépendants, se comprend cependant dans deux pays où les intérêts se pénètrent aussi profondément ;

(1) Voir plus haut, p. 67, note 2.

(2) Dantscher admet que l'Autriche et la Hongrie peuvent conclure des traités dans deux hypothèses : soit entre eux, soit avec l'état fédéral Autriche-Hongrie.

(3) C'est le terme *officiel* de l'accord commercial. Il figure du reste dans le texte hongrois du compromis, § 59.

(4) En même temps qu'un autre : dépôt, par les deux ministères, de projets de loi identiques et rédigés d'accord entre eux.

c'est un puissant moyen de conciliation, dont la force, toute morale, peut être d'un effet merveilleux : dès qu'on ne délibère plus qu'à l'écart, entre hommes choisis et laborieux, la voix de la raison à chance de se faire entendre.

Car, remarquons-le, ces deux députations, qui se réunissent dans le même endroit, conservent leur individualité propre. C'est faire violence aux faits que de voir en elles une seule commission ; elles délibèrent bien en commun, mais uniquement dans le but d'arriver à une entente, et d'égaliser des prétentions opposées ; il n'y a pas de vote en commun, de majorité, de minorité. Chaque députation prend séparément ses décisions et chacune doit, — que l'entente ait lieu ou non, — établir un rapport qui est ensuite soumis par les ministères particuliers à leurs parlements respectifs ; ceux-ci discutent les propositions des deux députations, votent et prennent des décisions ; si l'entente se fait, « les deux résolutions concordantes sont présentées à la sanction de l'empereur » (§ 36). Ce texte corrige donc ce que le § 3 peut avoir de défectueux dans les termes ; il dit : « deux résolutions » et l'on retombe dans la logique du régime constitutionnel ; la résolution autrichienne, sanctionnée par l'empereur, devient loi autrichienne ; la résolution hongroise, sanctionnée par le roi, devient loi hongroise.

Le texte hongrois (§§ 61 et 67) est aussi clair ; « les résolutions des deux parlements seront alors présentées à la sanction de S. M. ».

On a donc deux lois identiques, publiées l'une à Vienne, avec le contreseing de ministres autrichiens, l'autre à Buda-Pest, avec le contreseing de ministres hongrois. Ce sont les deux originaux d'un traité conclu entre l'Au-

triche et la Hongrie; et le texte hongrois est dans l'exacte vérité quand il dit de la quote (§ 15) qu' « un *contrat synallagmatique* déterminera la proportion dans laquelle etc » (1).

L'objection tirée de ce fait que le souverain peut, dans certains cas, fixer la quote ne porte pas. D'abord la fixation, par le souverain, ne peut être faite que pour un an; elle n'a donc qu'un caractère provisoire; c'est une mesure de circonstance. Ensuite le souverain apparaît ici, non comme une autorité supérieure, qui impose sa volonté, mais comme un arbitre, que deux parties ont librement choisi pour vider un litige. Or, se soumettre à une sentence arbitrale, ce n'est pas se placer sous la dépendance d'un pouvoir étranger et supérieur; le souverain n'est que l'arbitre né, permanent, des litiges auxquels peut donner lieu la fixation de la quote.

Il ne fait en somme que substituer sa décision à celle qu'auraient dû prendre les deux états. Cette décision revêt la forme de deux lettres identiques adressées l'une au président du conseil des ministres d'Autriche, l'autre au président du conseil des ministres de Hongrie et publiées l'une dans le *Wiener Zeitung* de Vienne, l'autre dans le *Budapest Kozlöny* de Buda-Pest (2).

(1) Il ne faut pas oublier que les hommes d'états hongrois qui ont fait aboutir le compromis, Deak en tête, étaient des juristes éminents.

(2) Voici par exemple le texte de la décision du 26 juin 1902 :

Mon cher docteur von Körber Les corps législatifs des pays représentés au Reichsrath et des pays de la couronne de Hongrie n'ayant pu se mettre d'accord sur la proportion d'après laquelle doivent être supportées les dépenses communes, conformément au § 3 loi du 21 décembre 1867, n° 146 (§§ 19, 20 et 21, loi hongroise XII de 1867), je décide par application de ce même § 3 (§ 21 de la loi hongroise)

3. § 11 du *texte allemand*. — « Les délégations sont réunies chaque année par l'empereur, qui fixe le lieu de leur réunion. »

Ce texte dit : *les* délégations, et comprend par suite la délégation hongroise ; l'empereur convoque celle-ci pour exercer de concert avec elle, c'est-à-dire avec le parlement hongrois, puisque les délégations ne sont que les représentants de leurs parlements, les droits politiques de la couronne ; comme l'empereur sanctionne les décisions prises par la délégation (c'est-à-dire par le représenté, le parlement hongrois), que par suite empereur et parlement hongrois, apparaissent comme les deux facteurs inséparables de la volonté d'un état, cette délégation ne peut pas être le représentant du parlement de l'état hongrois ; car seul le roi de Hongrie peut sanctionner les décisions du parlement de l'état hongrois. Mais à l'empereur du § 11, il faut un autre corps législatif ; si cet autre corps législatif se compose des mêmes personnes physiques que le parlement de l'état hongrois, il agit en une toute autre qualité juridique que ce dernier ; il est partie du parlement austro-hongrois.

De même, cet empereur qui convoque la partie hongroise

que, pendant la période 1^{er} juillet 1902 - 30 juin 1903, les dépenses communes seront, après déduction des 2 0 0 qui incombent à la Hongrie seule en vertu de la loi du 8 juin 1871, partagées dans la proportion : 66 46/49 pour les pays représentés au Reichsrath et 33 3/49 pour les pays de la couronne de Hongrie.

Je vous prie de porter cette décision à la connaissance générale.

Vienne le 26 juin 1902.

François-Joseph, m. p.

Körber, m. p.

Le même jour une lettre identique était adressée au président du conseil de Hongrie : Koloman de Szell.

du parlement austro-hongrois ne peut pas être le souverain, l'empereur d'Autriche ; c'est le souverain commun, le monarque de l'état austro-hongrois. Avec ce souverain là, le Reichsrath, organe législatif de l'état Autriche, ne peut pas non plus collaborer ; ou, s'il le fait, ce ne peut être également qu'en une autre qualité, comme partie du parlement austro-hongrois.

Parlement hongrois et Reichsrath autrichien sont donc, quand ils collaborent avec l'empereur, les deux éléments inséparables d'un parlement propre, distinct des parlements des deux états Autriche et Hongrie, du parlement austro-hongrois (1)

Nous estimons que ce raisonnement est d'une subtilité qui confine à l'incompréhension. Le texte dit : les délégations et non pas seulement la délégation autrichienne, parce que chaque délégation ne peut pas siéger isolément, qu'elles sont solidaires l'une de l'autre de par le compromis de 1867 et que l'une ne peut rien décider sans l'autre ; convoquer une seule délégation serait un non-sens.

Il ne faut pas attacher tant d'importance au mot empereur. Le texte allemand se sert de ce vocable parce qu'effectivement le souverain des pays représentés au Reichsrath est un empereur.

Le texte hongrois dit : Sa Majesté, sans distinguer si cette majesté est impériale ou royale ; ce mot est plus exact, car il ne désigne que la personne physique et ne dit rien des qualités juridiques différentes que peut cacher cette unité physique (2).

(1) Nous avons reproduit à peu près littéralement l'argumentation de Dantscher.

(2) On ne peut cependant pas dire : *Ses majestés François-Joseph,*

Il eut été peut-être plus correct d'employer le terme : empereur-roi. Mais il était inconnu en 1867 et n'a fait son entrée dans le vocabulaire juridique que par le rescrit du 14 novembre 1868.

4. § 23 du *texte allemand*. — « Les délégués au Reichsrath jouissent en cette qualité de la même inviolabilité et de la même irresponsabilité qu'en qualité de membres du Reichsrath, aux termes du § 16 de la loi du 21 décembre 1867 n° 141, sur la représentation de l'empire, etc. . . »

A quoi bon ce texte, dit Dantscher, si ces délégués ne sont que les représentants du Reichsrath, pris en sa qualité de parlement de l'état Autriche ; il est superflu, parce qu'alors le § 16 de la loi n° 141 les protège suffisamment ; ils sont délégués parce que membres du Reichsrath et, en devenant délégués, ils restent membres du Reichsrath.

Si le § 23 a été introduit dans le compromis, c'est que ces délégués ont une autre qualité, c'est qu'ils sont membres d'un autre Reichsrath, auquel le § 16 loi n° 141 est étranger, et qui n'est autre que le Reichsrath pris en sa deuxième qualité de partie du parlement austro-hongrois.

Pour nous, ce § 23 loi n° 146 ne fait qu'*appliquer* aux délégués les immunités en faveur des membres du parlement d'Autriche. C'est superflu, dit-on ! peut-être, mais ce qui va sans dire va encore mieux en le disant ; du reste ce paragraphe a son utilité : il règle la question des immunités même pendant les intersessions du parlement, or, les délégations peuvent se réunir durant ces intervalles.

empereur d'Autriche et roi de Hongrie. L'unité physique du souverain est une nécessité dont il faut tenir compte dans le langage courant.

Du reste en lisant attentivement ce § 23, n'a-t-on pas l'impression que la loi ne crée pas d'indemnités nouvelles, mais ne fait qu'utiliser celles existantes et dire qu'elles sont transférées de plein droit aux délégués ?

Enfin, demanderons-nous à Dantscher, comment se fait-il, avec son système, que la loi, qui a prévu les immunités des délégués, ne dise rien des déléguants, des membres du parlement austro-hongrois ? Car Dantscher est formel : le § 16, loi n° 141 ne s'applique pas au Reichsrath, considéré comme membre de ce parlement. — Voilà un oubli singulier.

5. § 31. *Séance commune des deux délégations.* — Il est des cas où cette séance commune est de droit (1). Or, le représentant ne peut avoir plus de droit que le représenté ; il s'ensuit que le Reichsrath autrichien et le parlement hongrois doivent également pouvoir se réunir et voter en commun. Une pareille réunion est incompréhensible pour les parlements des deux états différents, qui ne peuvent jamais entrer en contact et produire *une* volonté nationale ; ils ne peuvent avoir au plus que *deux* volontés identiques, par exemple, quand les deux états concluent un traité entre eux.

Ce ne sont donc pas les deux parlements des états Autriche et Hongrie qui sont représentés par les délégations ; ou tout au moins, ils ne peuvent l'être qu'en une deuxième qualité, comme chambres d'un même parlement *un*, comme le sont les délégations, quand elles tiennent leur séance plénière.

Nous avons vu (2) ce qu'il faut penser de cette séance

(1) Voir plus haut, p. 95.

(2) Voir plus haut, p. 142.

plénière, où l'on ne fait que voter, sans discussion préalable : ce n'est qu'un moyen imaginé par le compromis pour produire l'accord entre deux organes qui, par définition et par nécessité, doivent prendre des décisions identiques ; la décision prise en séance plénière devient la décision de *chacune* des délégations.

Il faut constater au surplus que Dantscher est très hardi dans son interprétation ; il *crée* véritablement la loi. Qu'il nous montre le texte où il est question de ce parlement austro-hongrois formé par la réunion des parlements de Vienne et de Buda-Pest, où le vote a lieu par tête et à la majorité des voix, comme à la séance plénière des délégations. Un organe de cette importance ne doit pas être le produit d'une interprétation, il doit être prévu expressément par les textes.

6. *Les* §§ 1, 2, 3, 4, 6, *etc.*, appellent couramment l'Autriche et la Hongrie, les deux moitiés de l'empire (Reichshäften). C'est donc que, réunies, elles forment un tout, un empire.

Cet argument est sans valeur. Le mot empire a sans doute dans certains cas, un sens très précis et restreint : il désigne un état à la tête duquel est un souverain qui s'appelle empereur. Mais il a aussi un sens général et assez usité : il s'entend simplement de toute agglomération d'états, de collectivités sociales et politiques dépendant plus ou moins directement d'un même monarque.

La loi dit que l'Autriche et la Hongrie sont les deux moitiés de cet empire, parce qu'en effet le compromis ne connaît que ces deux parties là. Les associés ne sont que deux ; et comme ils sont sur un pied d'égalité parfait (1),

(1) Au point de vue des *droits* seulement. Car au point de vue des

que la *parité* des droits est à la base même de leur association, on peut dire qu'ils sont chacun la moitié de l'empire.

3° *Appréciation de la thèse de Dantscher.*

Dantscher cite encore à l'appui de sa thèse plusieurs autres textes ; mais ils ne sont pas plus probants que les précédents et nous entraîneraient trop loin (1).

Tous sont interprétés d'une façon quelque peu audacieuse.

Les hongrois ont été assez surpris (2) de voir renaître sous la plume d'un jurisconsulte ce *Weiteren Reichsrath* — le mot même est employé par Dantscher — qui a été la cause du conflit survenu de 1861 à 1867 et qu'ils croyaient si bien défunt. Ils ont refusé pendant six ans (1861-1867) de reconnaître ce Reichsrath renforcé, obligé Schmerling, son inventeur, à quitter le pouvoir, amené François-Joseph à suspendre — comme s'expriment les actes officiels, mais en réalité à rapporter — les consti-

charges, la part des dépenses supportées par la Hongrie n'est pas la moitié des dépenses communes totales ; un auteur allemand (Zorn. *Archiv für öffentliches Recht*, vol. XIII, p. 264) a pu dire avec juste raison à ce sujet que l'union austro hongroise était une *Societas leonina* ; que le compromis était un contrat léonin au profit de la Hongrie, attendu qu'il établit l'égalité des droits mais la disparité des obligations.

(1) Toute cette discussion prend plus de 80 pages dans le livre de Dantscher (72 à 154).

(2) A vrai dire, çà n'a pas été seulement de la surprise, mais de l'indignation. Le livre de Dantscher a suscité en Hongrie une véritable levée de boucliers. Les hongrois sont intransigeants en pareille matière.

tutions octroyées de 1860 et 1861 ; et malgré tout, ce parlement central honni aurait réussi à se cacher derrière quelques articles de lois mal rédigés et ambigus ; et les juristes éminents qui, à Buda-Pest, dirigeaient la défense des droits constitutionnels de la Hongrie, auraient laissé, par inadvertance, ce parlement central s'introduire dans le compromis !

Mais où donc est-il question de l'état austro-hongrois, du parlement austro-hongrois dans le compromis de 1867 ? Non seulement ces mots ne s'y trouvent pas, mais les rédacteurs du texte hongrois ont accumulé — ou peut le dire — les garanties pour maintenir l'égalité entre les deux états ; ce sont les mots de parité, division de la monarchie en deux parties, qui reviennent sans cesse (1) ; il n'est jamais question que des corps représentatifs des deux parties de la monarchie. Enfin et surtout, le § 28 de la loi II. est formel : « pour toute la partie
« des affaires communes qui ne rentre pas uniquement
« dans les attributions du gouvernement, la Hongrie ne
« juge pas utile l'établissement d'un Reichsrath général,
« *ni d'un parlement commun ou central, sous quelque*
« *dénomination que ce soit, et n'accepte aucune de ces*
« *institutions* » (2).

Mais supposons même que ce parlement existe et voyons le fonctionner.

Tout état fédéral (Bundesstaat) est à la fois état (Staat) et fédération (Bund) ; ce double caractère se reflète dans la composition des organes législatifs ; dans tous les

(1) Voir notamment le préambule, le §§ 3, 8, 19, 20, 28, etc.

(2) Dantscher se débarrasse de ce texte en disant : « le juriste ne doit pas se préoccuper de ce que la Hongrie a voulu faire, mais de ce qu'elle a fait réellement », *loc. cit.*, p. 451.

états fédéraux existants, on trouve deux chambres : l'une représentant l'élément « état », c'est-à-dire la nation entière et dans laquelle se trouve exprimée d'une manière claire et frappante l'unité du peuple et de l'état ; l'autre correspondant à l'élément « fédération », et où se trouvent représentées les collectivités (cantons, provinces, états particuliers) qui participent à la souveraineté (1). En Autriche-Hongrie, il n'y a rien de pareil ; la chambre populaire n'existe pas. D'après Dantscher, il est clair et indubitable (2) que le système adopté est celui de la chambre unique. Le parlement austro-hongrois ne comprend qu'une seule chambre, composée de deux demi-chambres qui, chose bizarre, ne se différencient pas par leur mode de recrutement, mais par la territorialité de leur compétence : il y a une demi-chambre pour l'Autriche et une demi-chambre pour la Hongrie ; ces deux demi-chambres se divisent à leur tour en deux : chambre des députés et chambre des seigneurs en Autriche ; chambre des députés et chambre des magnats en Hongrie. Soit au total : quatre quarts de chambres.

Ce parlement, si étrangement constitué, a-t-il une loi électorale propre ? non ; les deux demi-chambres ont une organisation indépendante ; Dantscher dit en substance : « sans doute, le compromis de 1867, qui est la

(1) Conseil national et conseil des états en Suisse ; Reichstag et Bundesrath en Allemagne ; chambre des représentants et sénat aux Etats-Unis ; chambre des députés et sénat au Mexique, au Vénézuëla, au Brésil.

(2) *Loc. cit.*, p. 152 : « Aus dem vorhergehenden erhellt klar und zweifellos, dass der Reichsrath und Reichstag zusammen die einkammerige (Länderkammer) österreichisch-ungarische Volksvertretung bilden. »

constitution de l'état austro-hongrois, ne contient pas de loi organique pour son parlement ; il se réfère tacitement aux lois existantes en Autriche et en Hongrie pour les parlements particuliers. » Mais alors, si la constitution austro-hongroise accepte, pour son parlement, les deux parlements, autrichien et hongrois, dans leur composition de 1867, cette composition doit rester immuable tant que l'état austro-hongrois ne l'a pas modifiée, ou n'a pas donné son approbation aux modifications apportées. Quand, par exemple, l'Autriche modifie la loi organique de son Reichsrath, ce Reichsrath modifié ne doit rester demi-chambre du parlement austro-hongrois que si l'autre demi-chambre (parlement hongrois) y donne son assentiment ; car seul le parlement austro-hongrois, en son entier, a capacité pour modifier sa constitution.

Il n'en est rien dans la pratique ; le Reichsrath autrichien a vu sa loi électorale changée en 1873 et en 1906 ; le parlement hongrois, en 1868, 1873, 1874, etc. ; et, dans aucun de ces cas, les modifications apportées à l'un des parlements n'ont été approuvées par l'autre.

On est en droit de conclure que le parlement central de Dantscher est, pour son existence même, dans la dépendance des parlements des deux pays associés. Et il serait l'organe d'un état souverain !

Poursuivons notre analyse. Bien que ce parlement central ne se compose que d'une seule chambre, on y discute et vote séparément dans chacune de ses quatre fractions ; bien plus, la demi-chambre autrichienne a *une voix collective* comme la demi-chambre hongroise ; d'où nécessité pour qu'une loi soit votée, que ces deux voix soient concordantes, qu'il y ait unanimité ; sinon il n'y a rien, l'état austro-hongrois n'a pas de volonté,

c'est le néant. Car, en vertu du principe de parité inscrit dans le compromis, ces deux demi-parlements sont deux grandeurs rigoureusement égales ; le oui de l'un est exactement égal et de sens contraire au non de l'autre. Et la constitution austro-hongroise n'a rien institué pour amener l'accord ! Elle crée un organe de volonté et accumule à plaisir les difficultés pour l'empêcher de vouloir !

Ce parlement n'a pas non plus de règlement intérieur ; il n'y a aucune prescription relative aux relations entre ses deux demi-chambres (1), qui sont convoquées indépendamment l'une de l'autre et ne siègent pas nécessairement en même temps.

Quand elles émettent des votes concordants et créent par suite la loi de l'état austro-hongrois, il va falloir publier cette loi, la porter à la connaissance des sujets. Mais, — encore un oubli de la constitution — le compromis n'a pas prévu d'organe officiel de publication. Et cependant cette publication unique est d'une importance capitale : c'est dans le fait de la publication des lois d'empire par l'empire d'Allemagne lui-même, que les auteurs allemands trouvent en général l'expression de la souveraineté immédiate de l'empire sur le peuple allemand, de la subordination directe des individus à l'empire (2). L'état austro-hongrois est réduit à utiliser les journaux officiels des deux états Autriche et Hongrie. Bien plus, l'organe unique de publication créé en 1849 pour l'empire d'Autriche (Hongrie comprise) de cette

(1) Sauf pour la quote. Mais nous avons examiné plus haut ce qu'il allait penser des *Quotendeputationen*, (p. 182).

(2) Laband. Le droit public de l'empire allemand, édition française, t. I, pp. 133 et 218.

époque, a été supprimé en 1867 et une loi autrichienne du 10 juin 1869 a créé un organe spécial pour les pays représentés au Reichsrath (Le Reichsgesetzblatt).

Il suffit d'exposer le fonctionnement d'un pareil organe pour montrer qu'il n'est pas viable. Parlement central et parlements particuliers sont à ce point semblables que, malgré les efforts de Dantscher, on n'arrive pas à les différencier et qu'ils s'identifient. Il n'y a pas de parlement austro-hongrois distinct des parlements particuliers. Même quand ils s'occupent des affaires communes, ceux-ci conservent leur individualité propre ; ils prennent deux décisions distinctes, quoique identiques et elles *doivent* être identiques, parce qu'elles s'appliquent à des affaires que les deux pays ont mises en société et qu'ils se sont interdit mutuellement de solutionner isolément.

Etant des décisions de deux états, elles sont naturellement publiées par ces deux états dans leurs journaux officiels de publication et contresignées par les ministres particuliers.

L'erreur initiale de Dantscher vient de ce qu'il est parti d'un principe faux : à savoir que deux états, en instituant un organe commun pour satisfaire à des besoins communs, créent *ipso facto* un troisième état. Il en arrive à nier complètement l'idée de communauté. Pour lui, les affaires communes sont des affaires qui ne sont de la compétence *exclusive* ni de l'Autriche ni de la Hongrie, *donc* qui ne sont ni autrichiennes ni hongroises. Les conclusions dépassent les prémisses ; il n'est pas nécessaires de faire intervenir un troisième état et de lui confier ces affaires. Entre *un* et *divis* il y a un terme moyen qui est *commun* ; les affaires communes restent appartenir à

l'Autriche et à la Hongrie, non séparément ou divisément, mais en communauté, en indivision.

Une fois son principe posé, Dantscher était forcé de trouver à son troisième état les organes constitutionnels capables de le faire vivre. C'est alors qu'il a imaginé, comme pouvoir législatif, ce parlement extraordinaire, formé par la réunion des parlements des deux pays associés. Dantscher lui-même semble avoir eu des doutes sur la vitalité de son œuvre. « Il faut reconnaître, dit-il (1), qu'il n'y a pas — dans aucun état, constitutionnel ou non — de parlement où le caractère d'unité soit plus obscurci que dans le parlement austro-hongrois ».

Et constatant, à un autre endroit de son ouvrage (2), que, malgré tout, la loi écrite ne se plie pas aussi facilement qu'il le désirerait à sa théorie, il se console en pensant que « la puissance de l'évolution historique, la force de la vie réelle portent l'état austro-hongrois bien au delà du droit écrit ; et qui pourrait nier qu'elles ne parlent et agissent plus clairement qu'une loi muette ? »

(1) *Loc. cit.*, p. 174. « Wahrlich, es gibt wohl kein Parlament einer constitutionellen Monarchie, und vielleicht überhaupt kein Parlament irgend eines Staates mehr, in welchem das Moment der Einheit so sehr zurückgedrängt ist, wie im österreichisch-ungarischen Parlament. »

(2) *Loc. cit.*, p. 325 : Wohl ist das Reich selten und kaum genannt im Gesetze, wohl schweigt die Reichsverfassung über die österreichisch-ungarische Reichsangehörigkeit ! Dafür aber tritt ein in Oesterreich-Ungarn, den Gemeingeist und den Einheitsgefühl erhaltend, die Kraft der historischen Entwicklung und die Macht des wirklichen Lebens, sie führen die Oesterreicher-Ungarn weit hinaus über das geschriebene Recht, und wer möchte leugnen oder tadeln, dass sie lauter sprechen und wirken als das schweigsame Gesetz ? »

Si l'auteur même de la théorie en est réduit à faire de pareilles constatations, les commentateurs impartiaux du compromis de 1867 — qui se contentent de faire sortir des textes tout et uniquement ce qu'ils contiennent — sont forcés, eux, de reconnaître que le parlement austro-hongrois, et par suite l'état austro-hongrois n'existent pas.

La thèse de Dantscher est une conception juridique excessivement osée ; elle n'est pas une interprétation exacte, rigoureuse des lois en vigueur.

II. — Existe-t-il une nationalité austro-hongroise ?

S'il y avait un état austro-hongrois, nous devrions trouver une nationalité correspondante, un peuple austro-hongrois. A tout état, il faut des sujets, sur lesquels puisse s'exercer sa souveraineté.

Toutes les constitutions d'états fédéraux proclament cette unité de nationalité. La constitution de l'Empire allemand dit dans son article 3 : « il existe, pour toute l'étendue du territoire fédéral, un *indigénat commun*. » Celle de la Suisse, dans son article 43 : « tout citoyen d'un canton est *citoyen suisse* ». Celle des Etats-Unis d'Amérique, dans son préambule : « Nous, *le peuple des Etats-Unis*, ordonnons et établissons la présente constitution. »

Allons-nous trouver une affirmation solennelle de ce genre dans le compromis de 1867 ? Il n'y en a pas.

Pour Dantscher cependant, la question ne fait pas de doute. « Il existe nécessairement une nationalité austro-hongroise, qui appartient aux nationaux de l'un

ou l'autre des états particuliers, Autriche et Hongrie. Bien que le droit objectif n'en parle pas expressément et qu'elle soit sous entendue, cette nationalité existe en droit. C'est la conséquence forcée du droit public austro-hongrois (1) » Il n'y a qu'un monarque, auprès duquel sont accrédités, pour l'empire entier, les ambassadeurs étrangers ; qui, au nom de cet empire, déclare la guerre, signe les traités. Les ambassadeurs, consuls, représentent à l'étranger, non pas l'Autriche ou la Hongrie, mais l'Autriche-Hongrie ; ils ne sont plus par suite autrichiens ou hongrois, mais austro-hongrois. Pour les autres puissances, il n'y a pas de sujets autrichiens ou hongrois, il n'y a que des nationaux austro-hongrois, protégés, le cas échéant, par des organes de l'empire. Les militaires des armées de terre et de mer ne sont plus hongrois ou autrichiens : ce sont des soldats austro-hongrois.

Cette unité de nationalité est du reste consacrée dans des documents officiels, des traités, des circulaires. Par exemple, l'article 1 du traité du 20 septembre 1878 avec les Etats-Unis d'Amérique dit : « *les nationaux de la monarchie austro-hongroise...* » et l'article 1 du traité du 27 décembre 1878 avec l'Italie : « *Entre les sujets de la monarchie austro-hongroise et du royaume d'Italie...* »

Dantscher cite encore la circulaire du ministre de la justice autrichien du 28 janvier 1877 : « Je vous rappelle que la nationalité autrichienne et la nationalité hongroise doivent — d'après le § 1 *a* du compromis — être considérées, dans les relations avec l'étranger, comme ne formant qu'une seule nationalité et que, par suite, les sujets hongrois qui ont commis un acte punissable en

(1) *Loc. cit.*, p. 314.

dehors de la monarchie austro-hongroise et sont arrêtés en Autriche ne doivent jamais être livrés à l'étranger... » mais remis en principe à la Hongrie, qui ensuite solutionne l'affaire d'après ses propres lois.

Même dans la vie interne de la monarchie, dit Dantscher, cette nationalité apparaît ; elle est sous-entendue dans la loi, puisqu'il suffit d'être un national de l'un des deux états pour devenir fonctionnaire de l'état austro-hongrois. Sont, des sujets austro-hongrois : les ministres communs et tous leurs subordonnés, les administrateurs des provinces de Bosnie et Herzégovine, les membres des délégations, les membres des parlements, puisqu'ils sont en même temps membres du parlement austro-hongrois, et enfin tous leurs électeurs.

Remarquons d'abord que Dantscher procède surtout par voie d'affirmation. Il lui faut un peuple pour soutenir sa construction de l'état austro-hongrois, donc ce peuple doit exister. Cela doit être, donc cela est : c'est là un raisonnement qui n'est pas juridique. Les quelques textes sur lesquels il s'appuie ne sont pas probants.

Il est exact, il est vrai, que les traités où l'Autriche-Hongrie est partie contractante font souvent mention des nationaux de la monarchie (1). Mais il ne faut voir là qu'une locution commode, pour désigner l'ensemble des citoyens ayant pour souverain le monarque commun de l'Autriche et de la Hongrie ; c'est une conséquence — non pas nécessaire certes — mais naturelle de l'unité extérieure de la monarchie. Au regard de l'étranger,

(1) De même sous l'ancienne Confédération suisse. Le concordat du 13 juillet 1829 dit par exemple : « l'enrôlement des *sujets suisses*... » et cependant il n'y avait pas de nationalité suisse à cette époque.

l'Autriche et la Hongrie forment un seul tout, parce qu'elles ont le même représentant, le souverain commun, qui a comme sujets les nationaux autrichiens et les nationaux hongrois. L'expression « les nationaux de la monarchie » n'a pas d'autre sens que celle-ci : les sujets de S. M. l'empereur-roi.

C'est du reste ce que reconnaît la circulaire même du ministre de la Justice citée plus haut : elle dit *qu'à l'étranger les deux nationalités autrichienne et hongroise doivent être considérées comme n'en formant qu'une seule* ; on ne peut pas dire plus nettement qu'il n'y a là qu'une simple fiction. La circulaire part de cette idée qu'il y a une nationalité autrichienne et une nationalité hongroise ; mais, par suite de la communauté politique que les deux états ont établie entre eux et qui donne à leur union une apparence d'unité à l'extérieur, tout doit se passer, *à l'étranger*, comme si les deux peuples n'en faisaient qu'un, de façon que les deux nationalités aient cet aspect *un*, que possède l'union des deux états elle-même.

On ne peut pas suppléer au silence de la loi, pour fonder une nationalité. Il faudrait une loi expresse, définissant cet indéfini unique, commun à tous les pays de la monarchie, déterminant les conditions dans lesquelles il s'acquiert et se perd et énumérant les droits y contenus, droits que les états particuliers seraient tenus de respecter.

Or, non seulement une pareille loi n'existe pas, — comme Dantscher est obligé de le reconnaître, — mais encore, l'histoire du droit privé montre que cette loi a existé à certains moments et qu'elle a été volontairement abrogée.

Jusqu'en 1811, et malgré des essais d'unification sous Marie-Thérèse, on trouve une diversité considérable dans la législation civile des différents « pays de la couronne » (Kronländer) et en Hongrie; chaque pays a son droit privé et règle comme bon lui semble ses rapports avec ses nationaux. En 1811 est promulgué un Code civil, qui est appliqué successivement — de 1811 à 1817 — à tous les pays de la couronne, la Hongrie exceptée. Donc, à partir de 1817, dualité de nationalités : l'une contenue dans le code civil, commune à tous les pays de la couronne; l'autre, réglée en grande partie par la coutume et spéciale à la Hongrie.

La constitution octroyée du 4 mars 1849, dont le but est de créer l'unité politique de la monarchie, proclame naturellement *qu'il n'y aura pour tous les peuples de la monarchie qu'une nationalité autrichienne, et qu'une loi impériale fixera les conditions d'acquisition, d'exercice et de perte de cette nationalité*. Le code civil autrichien est introduit en 1853 en Hongrie, en Transylvanie et en Croatie-Slavonie. Il n'y a bien alors qu'une seule nationalité. Mais, dès 1861, l'empereur sanctionne la décision du *judex curiæ* qui abroge en Hongrie le code civil général autrichien. Aussi, quand en 1867, l'Autriche organise son régime constitutionnel, intervient une loi spéciale, le 21 décembre 1867, relative *aux droits généraux des citoyens, dans les pays représentés au Reichsrath*. De son côté, la Hongrie règle à nouveau, par sa loi L de 1879, *l'acquisition et la perte de la nationalité hongroise*.

Chaque état règle donc, à sa manière et d'une façon complètement indépendante, les questions relatives à la nationalité de ses sujets.

Il existe sans doute, dans chacun des deux états, des dispositions de faveur pour les nationaux de l'état associé ; le traité de douane et de commerce stipule une liberté complète d'établissement pour les commerçants de l'un des pays sur le territoire de l'autre ; — les lois militaires des deux pays décident que les militaires en activité doivent être considérés comme des citoyens dans l'un et l'autre état ; — les codes de procédure criminelle favorisent l'extradition réciproque des criminels ; — le code pénal hongrois édicte des peines pour protéger le territoire de la monarchie, etc.... Mais ces dispositions, exorbitantes du droit commun, s'expliquent facilement dans deux pays unis aussi étroitement. On en trouve de semblables dans toutes les unions d'états (1). En tout cas, elles sont prises en toute liberté par les états qui les édictent ; elles sont volontaires, non imposées ; elles ne constituent pas une limitation apportée par une autorité supérieure, comme c'est le cas en Allemagne, où l'article 3 de la constitution fédérale, après avoir énuméré les droits résultant de l'indigénat commun, ajoute : « l'exercice de ces différents droits accordés à tout allemand *ne peut être restreint*, ni par les pouvoirs publics de l'état auquel il appartient, ni par ceux d'un autre état fédéral. »

De ce qu'il y a, en Autriche-Hongrie, deux nationalités juxtaposées et ne se pénétrant que dans la limite voulue par les deux états, il en résulte que les sujets de l'un des états sont, en droit strict, *des étrangers* pour

(1) Par exemple : les §§ 58 et 66 du code pénal autrichien du 27 mai 1852 punissaient les actes de trahison contre la confédération germanique ou contre l'un des états confédérés.

Et cependant on ne peut en conclure que la confédération germanique était un état.

l'autre (1). La pratique a admis sans hésitation cette conséquence (2).

Il faut reconnaître que l'on va se trouver alors en présence d'une situation assez grave : les fonctionnaires communs vont être nécessairement fonctionnaires d'un état étranger : le ministre commun des affaires étrangères qui est, par exemple, autrichien, et par suite un étranger pour la Hongrie, devient fonctionnaire de l'état hongrois, donc d'un état étranger. C'est une déduction logique et

(1) C'est ainsi que le comte E. Tizsa a pu très juridiquement — quoique avec une certaine ironie — traiter son collègue, le président du conseil autrichien, M^r Körber, d'*étranger* (séance de la chambre des députés hongroise du 19 nov. 1903). M^r Körber avait donné publiquement son opinion sur une affaire que les hongrois estimaient, non commune, mais propre à la Hongrie : le comte Tizsa répondit que ce n'était que l'opinion d'un étranger, qu'il ne fallait attacher aucune importance pratique aux fantaisies constitutionnelles d'un « étranger distingué ».

(2) Voir quelques exemples cités par E. Milner (Studien zum österreichischen Staatsrecht, 1880).

La municipalité de Vienne demande les conditions à remplir par un viennois pour établir son domicile en Hongrie. Le ministre de l'intérieur hongrois répond, par une note du 11 juillet 1869, que les conditions d'acquisition de la nationalité hongroise sont les mêmes pour tous les étrangers sans exception.

Au sujet d'une décision du conseil municipal de Vienne de traiter les hongrois comme tous les autres citoyens non autrichiens, le ministre de l'intérieur autrichien écrit le 22 mai 1870 au ministre de l'intérieur hongrois : « il serait à désirer qu'il y eut une règle spéciale pour les hongrois ; mais dans l'état actuel de la législation, la décision du conseil municipal de Vienne est inattaquable et les autorités autrichiennes ont été informées qu'elles n'avaient — pour conférer la nationalité autrichienne à des ressortissants hongrois — qu'à appliquer le droit commun. »

Etc., etc...

inélucltable du principe de la dualité de nationalités ; une pareille situation choque les idées couramment admises, car on se représente, en général, l'état sous sa forme type, l'état unitaire, qui fait assurer tous ses services exclusivement par ses nationaux. Mais il faut s'en accommoder, elle n'est pas essentiellement antijuridique et elle se rencontre toutes les fois que deux ou plusieurs états créent une institution commune ; dans les confédérations d'états, dans les unions réelles. Le stadhouder, les cinq colléges de l'amirauté, l'armée navale de la république des Provinces Unies, le landammann de l'ancienne Confédération helvétique, le président des États-Unis d'Amérique avant la revision constitutionnelle de 1787 n'avaient pas un autre caractère que les ministres communs, les militaires de la monarchie austro-hongroise : ils étaient fonctionnaires de plusieurs états.

Cette anomalie (1) — pour extraordinaire qu'elle soit — ne doit pas nous alarmer. Elle est insuffisante pour faire échec aux textes précis que nous avons indiqués, qui révèlent l'existence dans la monarchie austro-hongroise de deux nationalités, autrichienne et hongroise et ignorent la nationalité austro-hongroise.

(1) Pour supprimer cette anomalie. E. Milner (*op. cit.*), propose que tout sujet de l'un des deux états qui veut entrer dans les administrations communes, acquière la nationalité de l'autre état de la monarchie. Ce serait une condition nécessaire et préalable à son admission dans la communauté administrative austro-hongroise. Naturellement, de grandes facilités seraient accordées pour l'acquisition de cette deuxième nationalité. Les fonctionnaires communs seraient donc des ressortissants de deux états différents, des *sujets mixtes*.

SECTION II

L'AUTRICHE-HONGRIE EST UNE ASSOCIATION D'ÉTATS. NATURE DE CETTE UNION

Nous n'avons pas pu trouver dans l'empire d'Autriche-Hongrie les éléments constitutifs d'un état. Nous devons donc en conclure que cette monarchie est, non pas un état, mais une association entre états.

Il nous reste dès lors à rechercher la nature de cette association, à essayer de définir le lien qui unit ses membres.

Nous avons vu (1) que les auteurs ne sont pas d'accord sur cette question, que les uns voient dans l'Autriche-Hongrie une union personnelle, et les autres une union réelle. Ces divergences d'opinion viennent en grande partie de ce que l'entente n'est pas faite sur la signification exacte des termes employés. Tandis que l'état fédéral et la confédération d'états ont fait, surtout en Allemagne et récemment en France (2), l'objet d'études approfondies, les notions d'union personnelle et d'union réelle ne semblent pas, en France tout au moins, avoir attiré les commentateurs.

(1) Voir plus haut, p. 112.

(2) Par M. Le Fur dans son ouvrage déjà cité : *Etat fédéral et Confédération d'états*, Paris 1896.

Nous sommes donc contraint, pour définir le lien qui unit l'Autriche et la Hongrie, de préciser d'abord les idées d'union personnelle et d'union réelle.

Nous allons, pour chaque genre d'union :

1° Donner quelques exemples, en insistant sur les plus intéressants d'entre eux ;

2° Essayer de trouver une définition exacte ;

3° Rechercher si la définition adoptée s'applique à l'Autriche-Hongrie.

1. — Union personnelle.

a) Exemples d'union personnelle.

1. *Angleterre et Hanovre (de 1714 à 1837)*. — Parmi les règles fondamentales de la succession au trône d'Angleterre, se trouvent les deux suivantes :

1° La couronne se transmet par ordre de primogéniture ;

2° Le privilège de masculinité ne s'applique qu'entre frères et sœurs ; il n'est pas valable entre les autres collatéraux ; ainsi le fils cadet du roi défunt est primé par la fille unique de son frère aîné précédé.

Ceci posé, en 1688, le catholique Jacques II fut détrôné et le Parlement décida que la couronne irait au protestant Guillaume d'Orange, mari d'Anne, fille aînée de Jacques II, et ensuite, si Guillaume mourait sans enfant, à Sophie, fille d'Elisabeth du Palatinat, celle-ci la deuxième fille de Jacques II. En 1714, Guillaume III (Guillaume d'Orange) mourut sans enfant ; Sophie elle-même, épouse de Ernest-Auguste, électeur de Brunswick-Lunebourg, était morte : la couronne passa donc sur la tête du fils

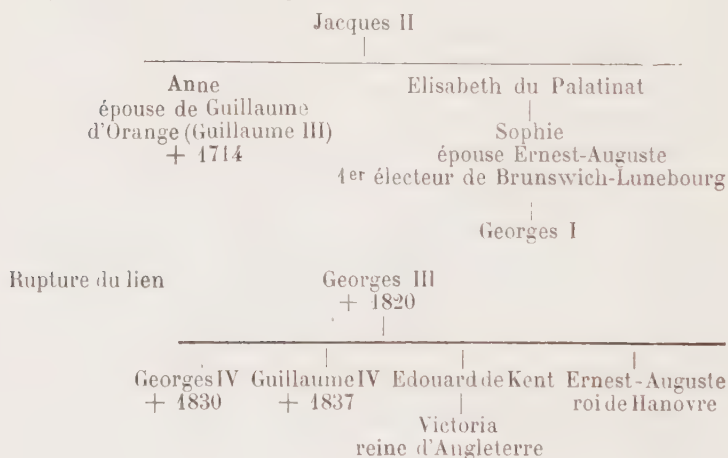
de cette dernière, Georges I^{er}, qui se trouva à la fois électeur de Brunswick et roi d'Angleterre.

Georges I (1714-1727), Georges II (1727-1760), Georges III (1760-1820), Georges IV (1820-1830), Guillaume IV (1830-1837) conservèrent les deux couronnes d'Angleterre et de Brunswick (royaume de Hanovre à partir de 1815) (1).

En 1837, Guillaume IV mourut sans enfant, laissant une nièce, Victoria, fille de son frère puiné, Edouard de Kent et un frère cadet, Ernest-Auguste. D'après les règles successorales d'Angleterre, Victoria avait vocation, par représentation de son père, à la couronne d'Angleterre ; mais en Hanovre, la loi salique était en vigueur ; la couronne, qui ne pouvait tomber en quenouille, passa à Ernest-Auguste.

Angleterre et Hanovre cessèrent donc d'avoir le même souverain. L'union avait duré de 1714 à 1837, soit pendant 123 ans.

(1) Formation du lien anglo-hanovrien :



Pendant toute cette période, les deux pays furent gouvernés d'une façon distincte et séparée avec une législation propre. Lors du départ de l'électeur de Brunswick, un règlement du 29 août 1714 édicta des mesures spéciales pour le gouvernement du duché : toutes les anciennes institutions furent maintenues ; les ministres continuèrent à fonctionner comme par le passé, leurs pouvoirs furent plus étendus ; les actes, peu nombreux, réservés à la signature du roi, étaient envoyés à Londres ; La cour elle-même fut maintenue comme si le roi n'était parti que pour un long voyage ; les états provinciaux se réunirent comme autrefois. Il y eut, comme avant 1866, une nationalité brunswickoise distincte : au point de vue civil, l'anglais et le brunswickois (plus tard hanovrien) étaient des étrangers l'un pour l'autre.

Même au point de vue international, le Hanovre eut son ministre des affaires étrangères ; ici cependant, l'union personnelle fit sentir en fait son influence. Le Hanovre n'eut pas de politique extérieure indépendante, surtout depuis la mort de Georges II, en 1760 : c'est le roi d'Angleterre qui absorbait la souveraineté extérieure du Hanovre. Mais ce n'était là qu'une situation de fait, sans base légale : elle disparut naturellement, sans contestation, au moment où l'union fut dissoute.

2. *Hollande-Luxembourg, 1839-1890.* — En 1815, le congrès de Vienne abandonna le Luxembourg, érigé en grand-duché, au roi Guillaume des Pays-Bas, pour le dédommager de la perte de ses domaines allemands de Nassau.

En 1830, le grand-duché se souleva, en même temps que la Belgique, contre la domination hollandaise.

Les traités de Londres de 1839 décidèrent que le grand

duché (1) serait laissé à la Hollande, mais à la condition expresse qu'il serait administré par le roi de Hollande d'une façon distincte et séparée.

Le principe que le grand-duché était un état complètement autonome et indépendant de la Hollande a toujours été respecté. Le grand-duché a eu dès sa naissance une constitution octroyée, dont l'article premier était ainsi conçu : « le grand-duché est un état indépendant, « indivisible et inaliénable », et l'article 3 : « la couronne « est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément aux traités de 1783 et à l'article 71 du traité de « Vienne ».

Cet article établissait la communauté de famille régnante, avec cette différence dans les lois successorales, que les femmes avaient accès au trône en Hollande et non dans le grand-duché. C'est ce qui a amené la rupture du lien : en 1890, Guillaume mourut en ne laissant qu'une fille ; celle-ci monta sur le trône de Hollande ; la couronne du Luxembourg passa au plus proche parent mâle du roi défunt, Adolphe de Nassau.

L'union avait duré 50 ans. Ici encore, les deux états ont conservé leur organisation propre : le grand-duché, par exemple, a toujours eu sa diète, son gouvernement. Seule la souveraineté extérieure a subi en fait une atteinte : le grand-duché a été, en général, représenté par les agents de la Hollande. Mais ce qui prouve bien qu'il n'y avait là qu'une mesure de circonstance (dictée par des raisons de commodité ou d'économie), c'est que, dans les pays où il avait des intérêts spéciaux, le grand-duché

(1) Moins cependant une partie qui a été rattachée à la Belgique et forme la province belge du Luxembourg.

a eu des représentants propres : avant 1867, il a eu un représentant au Bundestag allemand ; après 1867, quand il a été déclaré neutre, il a eu des agents à Paris et à Berlin ; il a même eu un consul à Amsterdam. En droit, la souveraineté extérieure du grand-duché était donc intacte ; seul l'exercice de ce droit était limité en fait par des considérations pratiques. Aussi, lors de la rupture de l'union en 1890, le grand-duché a-t-il recouvré *ipso facto* la plénitude de cette souveraineté.

3. *Saxe et Pologne de 1697 à 1763.* — En 1697, les Polonais ont élu pour roi, sous le nom d'Auguste II, l'électeur de Saxe, Frédéric-Auguste I ; et à la mort de celui-ci, en 1733, son propre fils et héritier du trône de Saxe, Frédéric-Auguste II sous le nom de Auguste III. Sous ces deux règnes, Saxe et Pologne ont eu le même souverain, tout en conservant une organisation complètement distincte. A la mort d'Auguste III, l'union s'est trouvée dissoute de plein droit, les Polonais ayant élu un autre roi que le successeur de Frédéric-Auguste II en Saxe.

4. *Neuchâtel et Prusse de 1717 à 1806 et de 1814 à 1858.* — En 1707, la famille de Longueville, souveraine de la principauté de Neuchâtel et Valengin, s'éteignit : 15 prétendants se présentèrent. Le conseil des trois ordres (4 nobles, 4 châtelains représentant le clergé, 4 députés ministriels et le conseiller de Neuchâtel), se prononça le 3 novembre 1707 pour le roi de Prusse, Frédéric I^{er}, qui jura de maintenir les droits et privilèges locaux.

De 1707 à 1806 (1), puis de 1814 à 1858, Prusse et

(1) En 1806, Napoléon s'est fait céder la principauté et l'a donnée

Neuchâtel eurent le même souverain. Le 12 septembre 1815, la principauté entra dans la Confédération suisse dont elle devint un canton ; ce qui prouve bien que son union avec la Prusse sous le même souverain ne lui avait pas enlevé son autonomie administrative et constitutionnelle.

Dans l'insurrection du 29 février 1848, la principauté proclama la République et prononça la déchéance de son prince. Après différentes tentatives de restauration, le roi de Prusse reconnut cet ordre de choses dans le traité du 23 mars 1858 dont l'article premier est ainsi conçu : « le roi de Prusse consent à renoncer, à perpétuité, pour lui, ses héritiers et successeurs, aux droits souverains sur la principauté de Neuchâtel et le comté de Valengin » (1).

5. *Belgique et Congo depuis 1885.* — Le Congo est un état dont la création est due à l'initiative privée. C'est une société de commerce (l'association internationale africaine) fondée en 1876 sur l'initiative du roi des Belges pour l'exploitation du bassin du Congo, qui est devenue *l'état indépendant du Congo*.

Cet état a été reconnu par les états représentés à la conférence de Berlin, qui l'ont admis à adhérer à l'acte du 26 février 1885.

Pour se conformer à l'article 62 de la constitution belge, Léopold II a demandé au parlement belge l'auto-

à Berthier, maréchal de France, le 30 mars de cette même année. Par convention du 3 juin 1814, Berthier l'a rétrocédée au roi de Prusse contre une rente viagère de 30.000 thalers et après déclaration de ce roi que Neuchâtel formait un état indivisible et totalement différent de la monarchie prussienne.

(1) Voir Ch. Geay : *Histoire d'une annexion*.

risation de devenir souverain d'un autre état. Les Belges, gens prudents, craignant, à cette époque, que leur situation d'état neutre ne fut compromise par l'annexion pure et simple du Congo, ont refusé de considérer le Congo comme une colonie et décidé de créer une *union personnelle* entre les deux pays. Par la loi du 28-30 avril 1885, S. M. Léopold a été « autorisé à être le souverain de l'état indépendant du Congo ».

C'est donc une union *viagère*, restreinte à Léopold II et sans application à sa descendance ; son successeur devra solliciter à nouveau du parlement belge l'autorisation d'être souverain du Congo (1).

Les deux états sont indépendants, en droit, et ont une représentation diplomatique distincte. Mais, en fait, l'état belge intervient sans cesse dans les affaires de son « associé » : le siège du gouvernement est en Belgique ; il n'y a, au Congo, qu'un gouvernement local ; l'administration est tout entière entre les mains de sujets belges ; enfin la Belgique a participé financièrement à différentes entreprises de l'état indépendant (construction de chemins de fer, etc...,) et lui a consenti des emprunts dont l'état indépendant lui-même est le gage (2).

6. *Autres exemples.* — On peut encore citer, comme

(1) A moins, bien entendu, que des modifications n'interviennent dans l'union ; que, par exemple, comme il est bien probable, le Congo ne devienne une colonie belge.

(2) Toutes ces circonstances ont amené des auteurs à se demander si le Congo est bien un état et s'il ne serait pas plutôt, en fait, ce qu'il est en train de devenir en droit : une colonie belge.

M. Renault (cours de 1901-1902 : *Du droit international de l'Afrique*) est d'avis que le Congo est bien un état.

exemples d'unions personnelles :

Neuenbourg et Prusse sous Frédéric II (1) ;

Angleterre et Écosse avant leur union ;

Duchés de Schleswig et Holstein avec le Danemark, de 1460 à 1863 ;

Kiel et Lauenbourg avec la Prusse après la guerre des duchés en 1866 ;

Espagne et Allemagne, sous Charles Quint.

b) Définition de l'Union personnelle.

1° *Définition des auteurs.*

Depuis le xvii^e siècle, — époque à laquelle les auteurs ont commencé à étudier les différents groupements d'états — jusqu'à une époque récente, ce genre d'union a occupé une place importante dans les ouvrages de droit public.

On a commencé, en effet, par classer les états de la façon suivante :

1° États réunis sous un même souverain ;

2° États réunis par une confédération faite entre eux.

(1) Cette union est intéressante en raison d'un fait curieux : quand la guerre de Sept ans éclata, les états de Neuenbourg décidèrent — ce qui fut accepté par leur prince, qui était Frédéric le grand, roi de Prusse — de rester neutres ; des habitants de Neuenbourg s'enrôlèrent, à titre privé, dans les armées françaises ; Frédéric en captura quelques uns et voulut les considérer comme traîtres ; ils répondirent qu'ils avaient pris les armes contre le roi de Prusse et non contre leur souverain, le duc de Neuenbourg Frédéric se rendit à leurs raisons et les traita en prisonniers de guerre.

Cette division, qui se trouve déjà en germe dans Gro-tius (1), a été exposée en détail par Puffendorf dans sa monographie : *De systematibus civitatum* de 1677 qui a trouvé place dans son ouvrage : *De jure naturae et gentium* (2).

Puffendorf définit les systèmes d'états (*systemata civitatum*) : des assemblages de plusieurs états, étroitement unis par quelque lien particulier, en sorte qu'ils semblent ne former qu'un seul corps, quoique chacun conserve la souveraineté pleine et entière indépendamment des autres.

Puis il distingue deux sortes de systèmes d'états : 1° l'une est lorsque deux ou plusieurs états n'ont qu'un seul et même roi ; *systemata quæ oriuntur propter communem regem* ; 2° l'autre, lorsque deux ou plusieurs états confédérés ne forment ensemble qu'un corps : *systemata quæ oriuntur foedere perpetuo*.

Il appelle ces deux groupes : *primum genus systematum* (ou *unio civitatum*) et *secundum genus systematum*.

Puffendorf passe ensuite en revue les différentes hypothèses qui peuvent donner naissance à son *primum*

(1) De jure belli ac pacis I, 3 § 7. n° 2 : Accidit plurium populorum idem sit caput, qui tamen populi singuli perfectum cœtum constituunt : neque enim ut in naturali corpore non potest caput unum esse plurium corporum, ita in morali quoque corpore ; nam ibi eadem persona diversa ratione considerata caput potest esse plurium ac distinctorum corporum... sic etiam accidere potest, ut plures civitates arctissimo inter se fœdere colligentur et faciant *συνημα* quoddam, ut strabo non uno loco loquitur, neque tamen singulae desinant statum perfectæ civitatis retinere.

(2) Livre VII, chap. V (*Des diverses formes de gouvernement*) §§ 16 et s.

genus ; 1. Quand la princesse, héritière d'un pays où la couronne tombe en quenouille, épouse un prince étranger ; les deux royaumes sont réunis dans les enfants nés du mariage ; 2. Quand l'ordre successoral appelle le même prince à deux royaumes différents ; 3. Quand un peuple se choisit pour roi un prince qui est déjà maître ou héritier d'un autre royaume ; 4. Quand deux ou plusieurs peuples conviennent ensemble de se choisir un même roi, sans cesser pour cela de demeurer autant de royaumes distincts et sans établir une assemblée générale où ils délibèrent toutes leurs affaires en commun ; 5. Quand un roi subjugué un autre peuple en son nom propre et particulier, à ses risques et périls et fortune, sans que ses anciens sujets y soient pour rien.

Par contre, ce « système d'états » se trouve dissous : 1. Quand la famille royale commune vient à s'éteindre ; auquel cas chaque peuple rentre dans le droit de se choisir un roi en particulier ; 2. Quand, l'un des royaumes unis étant électif, le souverain commun meurt, car le peuple du royaume électif n'est pas tenu de choisir le fils du roi défunt ; 3. Quand, au décès du souverain commun, les lois fondamentales règlent de façon différente dans les deux pays la succession à la couronne ; 5. Quand un des royaumes est incorporé et devient province de l'autre.

Puffendorf ne s'explique pas davantage sur la nature de son *primum genus systematum* ; mais il dit incidemment que cette *unio civitatum* est *uniquement fondée sur la personne même du prince commun ou tout au plus sur la famille royale* ; elle se rapproche donc sensiblement de ce que certains auteurs appellent, aujourd'hui, l'union personnelle. On peut trouver d'autres hypothèses voisines

de celles indiquées (1) ; mais en somme, tous les cas importants sont cités. Une seule des hypothèses pourrait être soumise à réserve : celle où les deux états *s'entendent* pour choisir un même souverain ; on comprend difficilement qu'un tel accord se limite à la personne du prince ; si deux états désirent avoir un souverain commun, ce n'est pas seulement par amour d'un prince ou d'une famille royale donnée, mais c'est surtout dans un intérêt déterminé ; l'hypothèse n'est pas pratique.

A peine cette théorie de l'*unio civitatum* était-elle exposée qu'elle a été attaquée, dans sa base même, par Heineccius (2) ; pour lui, l'union d'états qui repose uniquement sur la communauté physique du souverain, sans qu'il y ait aucune autre communauté, de sorte que les états conservent pleine et entière leur souveraineté, n'est pas une véritable association d'états ; car, au fond, ces états n'ont rien de commun, le monarque représente en réalité deux souverainetés distinctes, qui ne se confondent pas (3). On voit apparaître là la théorie connue de l'*unus homo plures personas sustinens*. Pour Heineccius donc, l'*unio civitatum* de Puffendorf doit être exclue de l'association d'états : c'est là un point important qui sera repris au XIX^e siècle.

Pütter semble être le premier qui ait employé les termes, devenus courants, d'union personnelle et d'union

(1) Voir plus loin, p. 229.

(2) *Elementae juris et gentium*, 3^e édition, Genève 1744.

(3) *Nec altero casu dici potest duo regna in systema coisse quum nihil commune inter se habeant, sed princeps tantum duas personas sustineat*, Livre II, § 119.

réelle : *unio personalis* et *unio realis* (1). Ces deux catégories embrassent toutes les unions d'états possibles. Il y a union personnelle quand deux états ont le même souverain tout en conservant des lois fondamentales distinctes, de sorte que chacun des états reste isolé de l'autre et indépendant ; une telle union peut être temporaire, comme cela se produit en Allemagne quand deux évêchés ont le même titulaire, ou héréditaire dans une famille : comme la Bohême, la Bourgogne, l'Autriche dans la famille d'Autriche ; le Brandebourg, la Poméranie, Magdebourg, Halberstadt, Clève, la Frise orientale dans la maison de Brandebourg, etc... L'union réelle est alors l'expression générique qui sert à désigner toutes les autres espèces d'union, depuis le *systema fœderatarum civitatum* jusqu'à l'*unio realis inæqualis sive incorporatio*.

Klüber abandonne cette division. Il distingue : 1° l'*unio civitatum jure societatis* ou *systema civitatum fœderatarum* ; 2° l'*unio civitatum sub eodem imperante*. Celle-ci se rencontre partout où l'on trouve, à la tête de plusieurs états, un même souverain. Elle se subdivise à son tour en deux ; elle est *personnelle* quand elle n'a lieu que dans la personne régnante, les états n'ayant aucune autre

(1) Joh. Steph. Pütter Institutiones juris publici germanici, éditio IV, Göttingae 1787, Liber II, caput II, § 76.

Primum ingens familiarum illustrium numerus extinctus fuit quarum territoria aliis ut plurimum majoribus territoriis. quorum possessores sive successionis sive consolidationis aliove titulo illa adquisiverunt, juncta sunt, neque in vim unionis tantum *personalis* sed et in vim unionis *realis* et perpetuae

Ces notions se retrouvent dans son : Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte, 1777.

communauté, mais restant séparés et distincts ; elle est *réelle* dans le cas contraire, c'est-à-dire quand la communauté porte sur d'autres objets (*res*).

Au surplus, l'union personnelle peut être temporaire, c'est-à-dire limitée à la vie d'une ou de plusieurs personnes déterminées (*unio personalis personalissima*, sive *mœre personalis*) ; ou perpétuelle, c'est-à-dire valable pendant l'existence d'une famille entière (1).

En même temps, l'union réelle est nettement séparée de l'incorporation. « Elle diffère essentiellement de cette parfaite réunion par laquelle plusieurs états sont changés en un seul. » Toutefois, cette union incorporée reste dans la catégorie de l'union réelle.

Avec Klüber, la notion de l'union, personnelle et réelle, se délimite et se précise donc. La distinction est basée sur la nature et l'étendue de la communauté existante entre les deux états ; pour qu'il y ait union personnelle, il faut que le souverain et le souverain seul — soit commun ; si la communauté est plus extensive, il y a union réelle. C'est un progrès et l'on sort de l'indécision.

Par contre, Klüber, en rangeant l'union personnelle et l'union réelle dans la même catégorie d' « *unio sub eodem imperante* », fait de la première une véritable union

(1) *Öffentliches Recht der deutschen Bundesstaaten*, 4^e édit., 1840, § 2. Le droit des gens modernes de l'Europe, § 27.

Son tableau des unions d'états est intéressant :

Unio civitatum fit jure		Vel societatis (systema civitatum faederatum).	
		Vel imperii, id est sub eodem imperante.	
Haec est	Vel personalis		
	Vel realis, jure		
		a) Sive aequali	
		b) Sive inaequali, ita ut haec sit	1. Vel inaequalis proprie sit dicta.
			2. Vel incorporativa.

d'états ; il est donc en désaccord avec Heineccius sur ce point.

Weiss (1) croit trouver le caractère distinctif des deux genres d'union -- personnelle et réelle -- dans leur durée, la première étant *passagère* et la seconde *permanente*, en ce sens que les deux états doivent *nécessairement* avoir le même souverain.

Avec Heffter (2), on revient en arrière, à la théorie de Pütter : l'union réelle existe entre les diverses nations qui « contractent des rapports qui préparent la fusion *totale* ou *partielle* de leurs destinées ». Par contre, sa définition de l'union personnelle est intéressante : c'est l'union *accidentelle* de deux états sous le même chef ; dans ce cas, chacun conserve la plénitude de ses droits souverains.

Pour Bluntschli (3), il y a union personnelle toutes les fois que deux états ont le même souverain. — L'union personnelle ainsi entendue se divise en deux espèces : l'une accidentelle et passagère, quand la même personne est appelée accidentellement sur les trônes de plusieurs états ; cette union n'introduit du reste pas d'autre intimité entre les états qui n'ont de commun que le souverain ; l'autre, perpétuelle (Bluntschli cite comme exemple la Suède et la Norvège), quand elle donne naissance à un « Etat collectif » (Gesammtstaat), entre les membres duquel existe un lien lâche. — L'union réelle est un véritable état unitaire, formé de parties qui autrefois ont été indépendantes.

(1) System des deutschen Staatsrechts, § 227.

(2) Le Droit international de l'Europe, § 20.

(3) Allgemeines Staatsrecht, 3 Auflage 1863, p. 238-239.

On le voit, cette théorie ne constitue pas un progrès, tout au moins dans la terminologie; elle détourne de leur sens des expressions sur la signification desquelles on commence depuis Klüber à être d'accord et crée ainsi une confusion de termes regrettable.

Cette confusion se retrouve dans Calvo (1) et dans Funck-Brentano et Sorel (2). Pour eux, il y a également union *personnelle* toutes les fois qu'on trouve la même personne à la tête de plusieurs états; l'union *réelle* est un état simple formé par la fusion de plusieurs souverainetés en une seule.

H.-A. Zachariæ (3) part de l'idée d'union constitu-

(1) Le droit international théorique et pratique, 4^e édit 1887, t. I, livre II, § 45: l'union *personnelle* d'états différents sous un même souverain n'entraîne pas l'extinction de la souveraineté individuelle des états qui l'ont formée, pourvu que ces états l'aient réalisée selon les principes de l'égalité complète de droits.

§ 47. L'union des états, *unio civitatum*, sous un chef suprême est *réelle* lorsque la souveraineté individuelle de chacun *se perd* dans la souveraineté générale qui résulte de l'union. Cette seconde espèce d'union s'accomplit quand les destinées des peuples unis *se fusionnent* complètement.

(2) Précis de droit des gens, 1887, pp. 38 et 39. Il y a union *personnelle* quand les états soumis à un même souverain conservent une constitution indépendante; peu importe qu'à la communauté de souverain se joignent une communauté d'intérêts et une communauté de gouvernement; sont des unions *personnelles* l'Autriche-Hongrie, la Suède et Norvège. Il y a union *réelle* quand un état, en s'agrandissant, s'associe des nations entières, d'anciens états tout entiers en les soumettant à un même gouvernement et à une constitution politique commune. Ex.: la Grande Bretagne formée par la réunion de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande.

(3) Zur schleswig-holsteinschen Frage, Göttingen 1847. Cet opuscule a été écrit au moment où l'affaire des duchés — Schleswig et

tionnelle, qu'il oppose à la confédération de droit international et à l'état composé. Il y a union constitutionnelle, quand deux souverainetés, indépendantes l'une de l'autre, se réunissent dans un même sujet. Si cette réunion de deux souverainetés n'est pas nécessaire, mais repose uniquement sur les *droits personnels* du prince commun à la domination des deux états, il y a *union personnelle*; si au contraire elle est exprimée dans les lois fondamentales, dans les constitutions des deux pays, il y a *union réelle*.

Zachariæ met complètement de côté le principe posé par Klüber : ce n'est pas la nature de la communauté existante entre deux états qui donne à leur union son caractère; des états unis par un lien purement personnel peuvent, en fait, posséder beaucoup plus d'institutions et d'organes communs que des pays à union réelle. Il ne faut pas s'attacher à la quantité des affaires communes qui peuvent exister, mais examiner en vertu de quels droits la même personne est souveraine de plusieurs pays : si c'est en vertu de droits qui lui sont propres, qui sont nés dans sa personne, on se trouve en présence d'une union personnelle; si c'est en vertu de droits conférés par les deux états et inscrits dans leurs constitutions, il y a union réelle.

L'union personnelle est par suite le résultat d'un

Holstein — commençait à devenir aigüe; le Danemark manifestait l'intention d'incorporer les duchés qui étaient convoités par la Prusse; les écrivains allemands étudièrent alors la nature du lien qui unissait les deux duchés l'un à l'autre et les deux duchés au Danemark.

La question de principe des unions d'états est examinée dans cet ouvrage aux pages 29 à 33. Elle a été reprise par le même auteur dans son « *Staats und Bundesrecht* », 2^e et 3^e édit., vol. I, § 28.

accident, elle dépend du hasard d'une élection, de la coïncidence de deux lois successorales qui appellent, à un moment donné, une même personne à deux trônes différents. En fait, une pareille union peut durer très longtemps, mais elle se dissoudra de plein droit, quand cessera la réunion dans la même personne des deux droits de souveraineté.

Holtzendorff (1) a cherché dans les causes de dissolution la caractéristique des deux genres d'unions : personnelle et réelle. L'union personnelle porte en elle-même les causes de sa dissolution ; c'est l'union *juridiquement dissoluble* de plusieurs états ayant un seul et même souverain (2), l'union réelle est par contre durable et *juridiquement indissoluble* (3). L'union personnelle se dissout de plein droit à l'arrivée de certaines conditions : par exemple, à la mort du souverain, quand l'union provient de l'élection, par un royaume électif, du souverain d'un autre état ; et à ce moment le royaume électif reprend, sans qu'il soit besoin d'aucun acte, le droit de choisir qui bon lui semble ; de même l'union personnelle, basée sur la vocation héréditaire d'une même personne à deux trônes différents cesse, quand les lois successorales se trouvent appeler, par le jeu normal de leur application, une personne différente sur chacun des deux trônes.

(1) Franz von Holtzendorff: Encyclopädie der Rechtswissenschaft, I Theil (systematischer Theil), § 6, Staatenverbindungen, p. 790.

(2) Die von rechtswegen lösliche Verbindung mehrerer Staaten unter der Person eines und desselben Herrschers, daher auch von einigen Publicisten vorübergehende Union genannt.

(3) Die dauernde und von rechtswegen unlösliche Verbindung mehrerer Staaten unter gemeinschaftlichem Herrscher.

De nos jours, il semble que les auteurs, dans leurs définitions des unions, personnelle et réelle, obéissent à deux tendances ; les uns cherchent leur critérium dans le contenu de l'union, les autres dans son mode de formation.

La première théorie est en somme celle exposée par Klüber, mais précisée et appuyée sur l'idée de souveraineté : elle paraît avoir été exposée pour la première fois par Eschbach (1).

Pour lui, la réunion sous un souverain commun est personnelle ou réelle ; « elle est personnelle, quand elle
« n'a lieu que dans la personne du prince, et en ce cas
« les deux états conservent leur souveraineté respective :
« le roi de Prusse est prince souverain du canton suisse
« de Neuchâtel, sans que, pour cela, le canton fasse partie
« de la monarchie prussienne.

« La réunion est au contraire réelle, quand deux états,
« dont la constitution, la législation et l'administration
« restent distinctes, ne forment, aux yeux du droit inter-
« national, qu'une seule personne morale dont la souve-
« raineté extérieure est tout entière entre les mains du
« souverain sous lequel ces deux états sont unis (Exem-
« ple : Suède et Norvège). »

Les deux sortes d'union ont donc ceci de commun ; 1° qu'elles sont formées entre des états ; l'union incorporée, dont se sont embarrassés les auteurs au début, est exclue comme ne constituant pas une association d'états, mais un état simple ; 2° qu'elles exigent la communauté du souverain.

(1) Introduction générale à l'histoire du droit, 3^e édit. 1836, § 44, p. 66.

Elles se différencient en ce que, dans l'union personnelle, la souveraineté totale (intérieure et extérieure) des deux états est distincte; les deux états conservent leur organisation propre; seule la personne du prince est commune; dans l'union réelle, la souveraineté intérieure est intacte; mais, à l'égard des états étrangers, les deux pays ne forment qu'un seul tout, qui absorbe leur souveraineté extérieure. Les souverainetés intérieures restent séparées; les souverainetés extérieures sont confondues.

Cette théorie est adoptée par Vergé, sous G.-F. de Martens (1), Pascal Fiore (2), Pradier-Fodéré (3), Despagnet (4), Wheaton (5), F. de Martens (6).

(1) Précis du droit des gens modernes de l'Europe (édit. Ch. Vergé), 2^e édit. 1864; Vergé reproduit textuellement la définition de Eschbach.

(2) Droit international public, édit. 1868 annotée par Pradier-Fodéré. L'union personnelle suppose deux états se gouvernant chacun par ses propres lois, ayant chacun son organisation distincte, étant tous les deux indépendants, mais unis dans la personne du prince.. la souveraineté de chaque état demeure sans altération.

Sont reliés entre eux par union réelle plusieurs états ayant des lois fondamentales et des institutions politiques distinctes, une souveraineté intérieure séparée, mais qui sont unis ensemble par un lien indissoluble sous la même dynastie; la souveraineté extérieure de chaque état est absorbée par la souveraineté générale de la communauté; ils forment une unité politique.

(3) Traité de droit international public, 1885, vol. 1, p. 201.

(4) Cour de droit international public, 1894, p. 84. Il y a union personnelle quand deux états, tout en conservant leur autonomie complète au point de vue intérieur et extérieur, ont un même souverain... Il y a union réelle quand plusieurs états, conservant leur autonomie interne, n'en forment qu'un seul au point de vue des relations extérieures confondant ainsi complètement leur souveraineté extérieure.

(5) Eléments de droit international, 5^e édit. 1874, § 16.

(6) Traité de droit international, édit. française 1883, vol I, § 55.

L'union personnelle est fondée sur la communauté de la dynastie

La théorie qui cherche le critérium de la distinction dans le mode de formation de l'union recrute ses partisans dans les pays de langue allemande. Pour Jellinek (1), il faut rechercher si, à la base de l'union, on trouve une volonté concordante et réciproque des deux états unis; si la communauté existante est le résultat d'un accord, il y a union réelle: si au contraire il n'y a pas de lien juridique entre les deux états, si le détenteur de la souveraineté est commun autrement qu'à la suite d'une convention synallagmatique, on se trouve en présence d'une union personnelle. Celle-ci n'est pas une union juridique, mais une union historico-politique; elle n'a d'une association d'états que l'aspect extérieur.

L'union personnelle est donc la *communauté accidentelle* (2), entre plusieurs états, de la personne du souverain, lequel représente autant de souverainetés différentes qu'il a d'états à gouverner.

Cette définition de l'union personnelle est adoptée par Rivier (3); « l'union personnelle a sa cause dans cette « *circonstance accidentelle* que, en vertu de la loi natio-

qui règne sur plusieurs états ou bien sur le fait qu'ils se trouvent sous la dépendance d'un seul souverain.

Les états en union réelle peuvent jouir d'une complète autonomie intérieure, mais au point de vue des relations extérieures ils constituent un tout.

(1) Die Lehre von den Staatenverbindungen, pp. 82 à 88.

(2) Die Personalunion ist daher keine juristische, sondern eine historisch-politische Staatenverbindung. Sie ist rechtlich zufällige Gemeinschaft mehrerer Staaten durch die Person des Herrschers, welcher juristisch so viele Persönlichkeiten enthält als er Staaten regiert, p. 83.

(3) Lehrbuch des Völkerrechtes, 1889, Livre II, § 9. Personalunion und Realunion.

« nale d'un état, et en même temps en vertu de la loi nationale d'un autre état, une seule et même personne est appelée au trône dans les deux états ».

De même, pour Brie (1), la caractéristique de l'union personnelle est de ne pas reposer sur une base juridique commune entre les deux états ; elle n'est que la communauté *accidentelle* de souverain.

C'est également la définition de Gerhard Anschütz (2), de Mayer (3).

2° Définition adoptée.

Quelle est la valeur des différentes définitions que nous venons d'indiquer ?

Nous devons tout d'abord écarter les définitions de Pütter, Bluntschli, Calvo, Funck Brentano et Sorel, pour qui l'union réelle est une union politique qui « engloutit entièrement des états jusque-là indépendants dans un autre ». C'est l'« unio extinctiva, incorporativa » des anciens auteurs. Pour qu'une pareille union se produise, il faut que les membres de l'union cessent d'être des

(1) Die Theorie der Staatenverbindungen, p. 72: die nicht auf einem gemeinsamen Rechtsgrunde beruhende und eben deshalb im rechtlichen Sinne zufällige Gemeinsamkeit des monarchischen Staatsoberhauptes mehrerer Staaten.

(2) Dans la 6^e édition de l'Encyclopädie der Rechtswissenschaft, la partie : deutsches Staatsrecht, 1904.

Die Personalunion verhält sich zur Realunion wie der Rechtsbegriff des Zufalles zu dem der Absicht. Bei der Personalunion ist die Gemeinschaft eine rechtlich zufällige, eine communio incidens.

(3) Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 5^e édit. 1899. Einleitung III. Die Personalunion ist eine Vereinigung welche durch ein zufälliges Ereigniss... herbeigeführt ist.

états ; on ne peut donc plus parler d'union d'états. Il y a incorporation, formation d'un état nouveau par absorption de pays souverains devenus de simples provinces.

Il convient, par suite, de réserver le mot d'union réelle pour une véritable association d'états et, puisque les unions basées sur la communauté de souverain présentent des diversités bien caractérisées, de l'employer pour désigner une des catégories de ce genre d'union : c'est ce que font tous les autres auteurs.

La définition d'Holzendorf ne nous paraît pas exacte ; il est vrai que l'union personnelle porte en elle-même ses causes de dissolution ; elle cesse *ipso facto* quand les lois successorales des deux pays ne coïncident plus, quand le souverain, élu par l'un des deux pays, meurt, etc. Mais on ne saurait prétendre que, par contre, l'union réelle est indissoluble ; nous verrons plus loin qu'elle est le résultat d'un accord, d'un traité ; elle est par suite soumise à toutes les causes de résolution des traités : elle peut notamment être dissoute par suite d'un « *mutuus dissensus* », les volontés qui ont formé l'union pouvant tout aussi bien la supprimer, ou par suite de l'application de la règle : « *rebus adhuc sic stantibus* ».

Nous en dirons autant des théories qui s'appuient sur le caractère de durée de l'union. Née d'un événement fortuit, l'union personnelle est, une fois formée, à la merci d'un simple hasard ; elle est donc de durée très incertaine. En fait cependant, elle peut rester en vigueur pendant fort longtemps. L'union réelle n'est pas nécessairement conclue pour toujours. L'état seul est éternel, parce qu'il ne connaît pas d'autorité supérieure qui puisse lui imposer des conditions ; mais si, comme cela est admis généralement, l'union réelle est une association

entre des états souverains, pourquoi ceux-ci ne pourraient-ils mettre à leur union toutes les limitations — notamment de durée — qui leur plairaient ?

La définition adoptée par Zachariae et par Juraschek n'explique pas grand chose ; elle définit l'union personnelle un peu par le mot à définir, l'union *personnelle* étant basée sur les droits *personnels* du souverain. Du reste est-ce toujours exact ? Quand le souverain devient chef de deux états par application de deux lois successorales différentes, il agit bien en vertu de droits propres et nés dans sa personne ; mais quand, souverain héréditaire d'un pays, il est élu roi par un autre pays, peut-on dire que, dans le royaume électif, il est devenu souverain en vertu de droits personnels ? N'y exerce-t-il pas plutôt la souveraineté en vertu d'un droit conféré par le pays ?

Il ne reste donc plus en présence que les deux théories qui se partagent la faveur des auteurs modernes de droit public : celle qui voit dans l'union personnelle une communauté *accidentelle* de souverain ; et celle pour qui cette union *se réduit* à la communauté de souverain, les souverainetés, intérieure et extérieure, des deux états restant complètement séparées.

Il y a, croyons-nous, quelque danger à vouloir définir ces unions d'après leur contenu seul. En droit public, les notions sont imprécises et ne possèdent pas des contours aussi nets, des délimitations aussi tranchées qu'en droit civil ; il est à craindre qu'en adoptant des définitions trop absolues, on ne laisse en dehors de la chose définie des situations qui y rentrent normalement. C'est ainsi qu'il est imprudent d'affirmer que, dans l'union réelle, la souveraineté extérieure des deux états doit être absorbée par

la communauté ; rien n'empêcherait deux états qui contractent une union réelle de déterminer limitativement le nombre des droits de souveraineté à exercer en commun, et de décider que le surplus serait réservé et abandonné à la libre disposition de chacun d'eux, de convenir par exemple que les traités politiques seraient affaire de la communauté, mais que les conventions douanières, postales, administratives, etc., seraient exclues de cette communauté et propres à chacun d'eux. Et inversement, il est possible que, dans une union réelle, des droits de souveraineté intérieure soient administrés en commun, que par exemple l'armée soit commune.

De même, dire que, dans l'union personnelle, la souveraineté intérieure et extérieure de chacun des deux états reste intacte c'est être trop absolu ; car une pareille union peut introduire dans les relations des deux pays une communauté qui atteigne ou même dépasse en étendue celle d'une union réelle ; si les deux pays ont un régime constitutionnel, l'extension de la communauté ne pourra porter que sur les pouvoirs attribués au souverain exclusivement, et sans le concours des assemblées représentatives (1) ; mais si les deux pays sont à gouvernement absolu, ou si leur représentation nationale est limitée à des diètes qui ne sont réunies qu'à intervalles irréguliers et ne possèdent aucun contrôle efficace sur le gouvernement, le souverain sera tenté de réunir les intérêts similaires des deux pays, pour les gérer en commun et cette com-

(1) S'il s'agit en effet de droits *constitutionnels*, les corps représentatifs des deux pays doivent donner leur assentiment à la réunion de ces droits ; il y a de ce fait un accord de volonté, donc un lien juridique qui donne naissance à une véritable association d'états ; on sort de l'union personnelle.

munauté pourra aller si loin que l'individualité propre des états disparaîtra (1).

On est bien obligé de tenir compte de cette situation et d'en donner la raison ; on ajoute donc que, dans l'union personnelle, il n'y a qu'une communauté de fait, non de droit. Mais c'est déclarer alors que l'union personnelle n'a pas de cause juridique, tandis que l'union réelle en a une ; et c'est revenir au mode de formation pour distinguer les deux genres d'union.

C'est à notre avis dans le caractère juridique des deux sortes d'union qu'il faut chercher la différence.

Tous les cas de formation d'union peuvent se ramener à trois :

a) *Élection*. — Un royaume électif choisit pour son roi le souverain héréditaire d'un autre pays, ou l'héritier de ce souverain, ou encore le souverain élu d'un autre royaume électif : Saxe et Pologne, Belgique et Congo, etc....

b) *Succession*. — Les lois successorales de deux maisons régnantes appellent, à un moment donné, la même personne sur les deux trônes (extinction de la descendance directe du roi défunt dans un pays et vocation d'un collatéral qui se trouve être souverain d'un autre pays ; ou encore exclusion de la descendance directe existante qui n'est représentée que par des femmes et appel d'un collatéral souverain par ailleurs, etc...) : Angleterre et Hanovre.

(1) Ça a été précisément le talent des princes de Brandebourg par exemple (d'abord simples margraves, puis électeurs, enfin rois de Prusse) de faire l'unité de leurs états, en créant entre leurs possessions et en faisant triompher, dans leur personne, une communauté d'intérêts et d'administration de plus en plus grande (H. Schulze, Staatsrecht I, p. 47).

c) *Traité.* — Tels les traités de Vienne de 1815 et de Londres de 1839, qui abandonnent le Luxembourg à la Hollande; le traité de Gastein, du 14 août 1865, qui cède Kiel et Lauenbourg à la Prusse.

La caractéristique de toutes ces hypothèses, c'est que l'union n'est jamais voulue par *tous* les états ayant un même souverain et qu'à sa base on ne trouve jamais un acte juridique auquel aient collaboré tous les états. Est-ce à dire qu'elle soit purement accidentelle, comme le prétend la théorie allemande? Elle l'est dans l'hypothèse b) ci-dessus : union par succession; car alors elle est subie par les états, dont la volonté n'intervient pas dans sa formation; mais dans les deux autres hypothèses, elle est tout au moins voulue par l'*un* des états unis, par celui qui élit pour son roi le souverain d'un autre pays dans le cas d'union par élection et par celui à qui est cédé le deuxième état dans le cas d'union par traité; dans ces deux cas, l'union n'est accidentelle que pour un des deux états, elle est voulue par l'autre.

Mais dans aucun des trois cas d'union, il n'y a de *volonté concordante*.

L'union personnelle peut donc être définie : la communauté de souverain provenant d'un fait indépendant de la volonté concordante des états.

c) **L'Empire d'Autriche-Hongrie n'est pas une union personnelle.**

La monarchie austro-hongroise rentre-t-elle dans le genre d'union que nous venons de décrire?

On comprend maintenant que les auteurs aient pu varier sur la réponse à donner à cette question, car elle

dépend de la définition donnée de l'union personnelle.

Si l'on admet, avec Bluntschli, Calvo, Funck-Brentano et Sorel qu'il y a union personnelle partout où l'on rencontre un même souverain à la tête de plusieurs états, l'union autro-hongroise est personnelle.

Il en est de même si l'on considère que la caractéristique de l'union personnelle est de porter en elle-même ses propres causes de dissolution, car nous avons vu que la monarchie austro-hongroise doit se dissoudre et la Hongrie recouvrer son entière liberté de se choisir un roi, au cas où toute la descendance masculine et féminine de Léopold I^{er} viendrait à s'éteindre (1).

Pour ceux qui estiment que l'union personnelle doit être passagère, la question est plus douteuse, car elle revient à se demander pendant combien de temps il existera des descendants de Léopold I^{er}; et, en attendant que l'hypothèse de cette extinction se réalise, le caractère de l'union est en suspens.

Zachariæ prétend bien que, même après 1867, l'Autriche-Hongrie est restée une union personnelle; c'est sans doute parce que la communauté d'intérêts, organisée en 1867, n'a pas d'influence sur la nature de l'union. Mais Zachariæ interprète mal les textes antérieurs au compromis; il est inexact d'affirmer que le souverain commun règne en Hongrie en vertu de *droits personnels*, car la couronne de Saint Etienne a été donnée à la famille des Habsbourg par la nation hongroise, représentée par sa diète, dans les lois II de 1687; I, II

(1) Chose bizarre ! Holtzendorff, malgré sa définition de l'union personnelle, voit dans l'Autriche-Hongrie une union réelle. La dissolution de l'union en cas d'extinction de la descendance de Léopold I lui a sans doute échappé.

et III de 1722/23 ; le souverain tient donc ses droits, en Hongrie, de la nation et non de lui-même. Aussi, Juraschek (1), qui admet pourtant la définition de Zachariæ, reconnaît que ces droits du souverain sont *constitutionnels* et que par suite l'Autriche-Hongrie est une union réelle.

Mais nous n'avons pas admis toutes ces définitions ; pour nous, l'union personnelle se caractérise par ce fait que la communauté de souverain n'est pas le résultat d'un accord de volonté entre les deux états. Il s'agit donc de rechercher si l'union austro-hongroise a été ou non voulue par les deux pays.

En Hongrie, on dit couramment que la pragmatique sanction de 1723 et le compromis de 1867 sont uniquement des accords entre la nation et son souverain, entre la diète et le roi de Hongrie (2) : la Hongrie n'aurait

(1) *Loc. cit.*, pp. 403 et 404.

(2) La théorie hongroise aurait une conséquence grave : elle donnerait à la Hongrie (par l'organe de ses représentants légaux : diète et roi) le droit de modifier à elle seule le compromis de 1867 ; ce qui serait une monstruosité juridique.

C'est peut-être bien cette interprétation, courante en Hongrie, qui amène les hongrois à vouloir donner à leur union avec l'Autriche le nom d'*union personnelle* : la *personne* du roi (et non le souverain des pays héréditaires) serait seule intervenue en 1867, dans la confection du compromis. Les hongrois pourraient dès lors plus facilement — par simple entente avec leur roi et sans qu'il soit besoin d'accord avec l'Autriche — modifier et transformer à leur guise l'œuvre de 1867.

Nous estimons qu'un pareil raisonnement n'a que la valeur d'un argument de polémique. Le § 1 de la loi H. XII, elle-même, est trop net pour qu'il puisse y avoir contestation à ce sujet : « l'union qui existe légalement entre les pays de la couronne de Hongrie d'une part et les autres états et pays de S. M. d'autre part... »

Voir encore les §§ 5, 23, etc.

donc fait que choisir une famille régnante étrangère pour en faire sa propre maison royale ; l'union rentrerait ainsi dans celles que nous avons appelées : unions personnelles par élection.

Mais, en 1723, la Hongrie n'a pas fait qu'accepter purement et simplement les propositions du souverain relatives à la réglementation de la succession au trône ; elle y a mis des conditions ; elle a demandé notamment que les pays héréditaires et les pays de la couronne de Hongrie soient possédés *una ac indivisibiliter* et que toutes les forces de la monarchie — y compris par suite celles des pays héréditaires — soient employées contre l'ennemi commun. Or, le roi de Hongrie ne pouvait pas prendre un pareil engagement ; seul le souverain des pays héréditaires avait capacité pour obliger ceux-ci à rester unis à la Hongrie et à mettre leurs forces au service de la défense commune. Le monarque qui a fait une telle promesse n'est donc pas Charles III, roi de Hongrie, mais Charles VI, archiduc d'Autriche.

De même, en 1867, quand a été établie constitutionnellement la liste des affaires communes, et réglée la façon de les administrer, les hongrois ont traité en apparence avec leur roi et le résultat de cet accord a été consigné dans un acte qui a la forme extérieure d'une loi ; mais l'accord portait sur des questions qui intéressaient au premier chef l'Autriche et que par suite la diète hongroise, même avec son roi, ne pouvait pas trancher souverainement : les hongrois eux-mêmes l'ont reconnu à l'époque, puisqu'ils ont introduit une clause (qui aurait pu, à la rigueur, être sous-entendue, tellement elle est logique et va de soi), d'après laquelle le compromis ne pourrait entrer en vigueur que quand les états de S. M.

qui n'appartiennent pas à la couronne de Hongrie auraient accédé de leur côté aux règles qui y sont contenues (1).

Pragmatique sanction et compromis sont donc l'expression de la volonté concordante de deux états : la communauté de souverain et de certains intérêts politiques est donc voulue en même temps et à la fois par les deux pays, qui dès lors sont associés par un lien qui dépasse l'union personnelle.

L'union personnelle a existé, à de certains moments entre l'Autriche et la Hongrie ; par exemple, en 1526, à la suite de l'élection de Ferdinand I^{er} comme roi de Hongrie et jusqu'en 1723.

Est-ce la forme future du lien austro-hongrois ? Cette question n'a pas de sens pour ceux qui admettent que l'union personnelle est accidentelle ou pour ceux qui la font reposer sur un événement indépendant de la volonté concordante des deux états ; car comment une communauté *juridique* pourrait-elle devenir *accidentelle*, comment le droit pourrait-il se transformer en simple fait ? Cette question n'est compréhensible que pour les partisans de la théorie qui limite l'union personnelle à la communauté physique du souverain ; elle revient alors à se demander si l'union austro-hongroise doit évoluer de façon à supprimer la communauté d'intérêts existante et à ne plus conserver que le monarque seul.

Bon nombre de hongrois le prétendent et c'est ce que demandait la diète dans les adresses au roi de 1861 à 1865 (2). On peut comprendre que le nombre des

(1) § 69 de la loi H. XII de 1867.

(2) Voir plus haut pp. 32 et s.

affaires déclarées communes en 1867 soit diminué et réduit par exemple à la politique étrangère et à la représentation diplomatique ; mais nous verrons que cette restriction ne modifierait pas la nature de l'union.

Que le compromis et la pragmatique sanction soient dépouillés de toutes les règles qui n'ont pas uniquement rapport à la famille régnante et à l'ordre successoral, cela nous paraît impossible, et constituerait à notre avis un non sens.

L'union personnelle n'est pas appropriée aux conditions de vie des états modernes ; c'est une forme d'union qui appartient au passé. Elle se comprenait autrefois, quand l'état était patrimonial, quand la souveraineté était un droit spécial d'une personne sur un territoire donné et constituait un bien faisant partie de la fortune d'une personne ou d'une famille. Alors les duchés, les royaumes étaient dans le commerce, s'aliénaient à prix d'argent, s'acquéraient par succession, s'échangeaient ; et il était naturel qu'un prince cherchât à réunir le plus grand nombre possible de souverainetés, car il augmentait par là-même son patrimoine et sa richesse.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les états ne sont plus la propriété du prince, la chose d'un individu ; ils ne sont plus faits pour les souverains, mais les souverains pour les états ; ils constituent des groupements politiques conscients, qui tendent de plus en plus à s'organiser librement.

Quand deux états conviennent d'avoir un même souverain, ce ne peut être que dans un *but* donné et la communauté de souverain n'est qu'un *moyen* pour arriver à ce but.

En droit strict, rien n'empêcherait deux états de s'en-

gager l'un envers l'autre à avoir le même monarque, sans rien de plus ; mais, en fait, un pareil accord ne se réalisera jamais, car il serait infécond ; bien plus, il irait à l'encontre des intérêts bien compris des deux pays. Aux principautés minuscules et innombrables du moyen âge qui pouvaient, sans danger pour leur bonne administration, se grouper à deux, à trois, etc..., sous la domination de princes communs, ont succédé, par suite d'une concentration de plus en plus large, les grands états modernes ; ceux-ci ont à remplir leurs fins sur de vastes territoires ; ils sont des organismes compliqués, dont le fonctionnement n'exige pas moins que l'activité complète et l'intelligence intégrale d'un individu.

De deux états modernes gouvernés par le même prince, l'un sera négligé ; par la force même des choses, le souverain commun ne pourra s'occuper également de l'administration et du gouvernement des deux pays et il sera obligé d'envoyer dans l'un deux un représentant (vice-roi, statthalter, palatin), avec mission de gouverner en son nom : ce qui, en définitive, sera un peu humiliant pour ce deuxième pays et supprimera presque le bénéfice de la communauté de souverain.

L'histoire est là pour vérifier cette assertion : le nombre des unions personnelles, considérable à l'époque de la féodalité, a diminué constamment ; l'histoire contemporaine n'offre plus que l'exemple de la Belgique et du Congo (1). Les états modernes prennent même des

(1) Et encore cet exemple n'est-il pas très probant à notre avis. Si le Congo est un état, c'est un état patrimonial, propriété du roi Léopold qui peut, par exemple, le léguer par testament. Mais n'est-ce pas *en fait* une colonie belge, administrée de Bruxelles, par les organes de l'état belge ? Et le mot d'union personnelle employé par la

garanties pour empêcher leur souverain de devenir chef d'un autre état : ils craignent que leurs intérêts ne soient plus aussi bien gérés par un prince qui serait occupé par les affaires d'un autre pays. Plusieurs constitutions européennes contiennent des dispositions spéciales à ce sujet (1).

En réalité, demander l'établissement d'une union personnelle entre l'Autriche et la Hongrie, c'est vouloir la rupture complète entre les deux pays.

II. — Union réelle.

a) Exemples d'union réelle.

Suède et Norvège de 1815 à 1905. — La Norvège était

loi belge de 1885 n'est-il pas un euphémisme diplomatique destiné à calmer les susceptibilités des états étrangers ? Voir plus haut, p. 210.

(1) Art. 23 de la constitution des Pays-Bas : le roi ne peut porter aucune couronne étrangère, à l'exception de celle du Luxembourg.

Art. 55 de la constitution de la Prusse : le roi ne peut, sans le consentement des chambres, être en même temps souverain de pays étrangers.

Titre II, art. 6 de la constitution de la Bavière : si la couronne passait à l'épouse d'un souverain étranger, celle-ci deviendrait reine, mais elle devrait nommer un vice-roi qui prendrait sa résidence dans le royaume de Bavière et la couronne appartiendrait après son décès à son fils puiné.

Art. 91 de la constitution de Roumanie : le roi ne peut être en même temps chef d'un autre état sans le consentement des chambres.

Art. 48 de la constitution de la Grèce : dans aucun cas, la couronne de Grèce et la couronne d'un autre état quelconque ne pourront être réunis sur la même tête.

Voir également les art. 62 de la constitution belge, 55 de la constitution serbe.

réunie au Danemark depuis 1397 ; au traité de Kiel du 14 janvier 1814, elle fut cédée par Frédéric VI, roi de Danemark, à la Suède ; le peuple norvégien ne voulut pas reconnaître ce traité ; l'interprétant simplement comme une renonciation du roi de Danemark au trône de Norvège, il se choisit un roi propre en la personne du prince Christian. Une Assemblée nationale réunie à Eidsvold, le 17 mai 1814, vota une constitution. Le roi Charles de Suède, ne voulant pas être frustré des avantages que lui concédait le traité de Kiel, envahit la Norvège. Après une courte guerre, un armistice fut signé à Moss, le 14 août 1814 et il fut convenu que la constitution du 17 mai 1814 serait maintenue en principe, sous réserve d'une union à établir avec la Suède sous un roi commun et qu'un storting extraordinaire serait convoqué pour élaborer les bases de cette union. Ce storting se réunit le 7 octobre ; le 10, Christian déposa devant lui la couronne de Norvège ; le 4 novembre, la revision de la constitution du 17 mai 1814 fut opérée sur les bases précédemment convenues et le lendemain, Charles de Suède fut proclamé roi de Norvège.

Mais cette constitution du 4 novembre n'était en somme qu'un pacte entre la Norvège et son roi ; il fallait faire accepter l'union par la Suède. On détacha en quelque sorte de la constitution norvégienne les articles concernant spécialement l'union et on fit, après quelques légères modifications, un projet qui fut soumis à la fois au storting norvégien et au riksdag suédois ; ce projet fut adopté par le storting le 31 juillet 1815 et par le riksdag le 6 août ; il fut sanctionné ce même jour par le souverain commun et devint l'*Acte d'union* ou *Rigs-Akt*, qui a régi les relations des deux pays jusqu'en 1905.

Cet acte comprenait deux séries de dispositions : celles ayant trait à la communauté du souverain (art. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11) et celles concernant les pouvoirs exercés en commun par le roi (art. 4 et 5).

La communauté de souverain était établie d'une façon très nette, l'article 1 disait : « la Norvège sera un royaume libre, indépendant . , uni avec la Suède sous un seul roi », et l'article 2 « la succession au trône s'exercera en ligne descendante directe et en ligne agnatique, telle qu'elle est déterminée par l'ordre de succession du 26 septembre 1810, voté par les états du royaume de Suède et sanctionné par le roi » ; l'article 3 prévoyait même une procédure spéciale pour l'élection d'un successeur commun au trône, pour le cas où il n'existerait aucun prince appelé à l'hérédité : l'élection était réservée en principe au storting et au riksdag, et, au cas où l'accord ne se faisait pas sur le même nom, à deux commissions, de trente-six membres chacune, des deux états qui choisissaient le souverain dans une séance commune et à la majorité.

La communauté de souverain était donc assurée, en droit, pour un temps indéfini, entre les deux pays.

Quant aux pouvoirs confiés en commun à ce souverain, ils étaient définis par l'article 4 : « le roi aura le droit de convoquer des troupes, de déclarer la guerre, et de conclure la paix, de contracter et de rompre les alliances, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques ».

En un mot, les *affaires étrangères* étaient communes ; mais (particularité spéciale) elles étaient gérées par le ministre des affaires étrangères de Suède ; le personnel diplomatique était commun. Le personnel consulaire également, mais en fait seulement, car l'acte d'union

était muet à cet égard (1). La guerre était faite, la paix signée en commun.

Pour tout le surplus, les deux pays étaient complètement indépendants ; ils avaient chacun leur ministère propre, leur parlement, leurs tribunaux, etc.

On sait comment l'union s'est terminée ; un conflit s'est élevé entre les deux états au sujet des consulats : la Norvège, dont le commerce a pris un grand développement, voulait supprimer les consulats communs et en avoir de spéciaux à elle. L'entente ne put se faire et les deux pays convinrent de dissoudre l'union (votes concordants du *storting* et du *riksdag* ratifiant en octobre 1903 le protocole de Carlstad du 23 septembre précédent) ; ce qu'un « *mutuus consensus* » avait fait en 1813, un « *mutuus dissensus* » le défit en 1903.

Suède et Norvège ont maintenant chacun leur souverain ; la communauté juridique de certains intérêts n'existe plus.

Russie et Finlande. — La Finlande a été cédée par la Suède à la Russie par le traité de Friedrichshamm en 1809. La Finlande avait une diète, composée d'ordres, à la façon des Etats généraux du moyen âge. Dès le 1^{er} février 1809, l'empereur Alexandre convoqua la diète de Finlande dans la petite ville de Borga : il jura de main-

(1) L'acte d'union était en effet très sommaire sur la nature exacte des intérêts mis en commun et sur la façon de les gérer. Une sorte de coutume s'était établie peu à peu ; et une « *interpretatio usualis* » était venue compléter la loi.

Voir les deux articles de M. Aubert, professeur à l'Université de Christiania, parus dans la *Revue de Droit international et de législation comparée*, t. XXVII, p. 529 et t. XXVIII, p. 73, sous le titre : « *La Norvège devant le Droit international* ».

tenir « à toute perpétuité » la constitution et les lois fondamentales, reçut l'hommage de la diète comme grand-duc de Finlande.

D'après ces lois fondamentales, un certain nombre d'affaires étaient propres à la Finlande et ne pouvaient pas être soustraites au traitement légal prévu ; d'autres (celles relatives à la succession au trône, aux relations étrangères) étaient laissées au pouvoir absolu du souverain commun, grand-duc de Finlande et czar de Russie.

Dans la diète de Borga, il était ainsi intervenu un traité entre la Finlande représentée par sa diète et son grand-duc et la Russie représentée par son czar autocrate.

L'union a été dissoute récemment par un véritable coup d'état : le czar a, de sa seule autorité, accordé à la Finlande une nouvelle constitution qui n'en fait plus qu'une simple province de la Russie (1).

Saxe-Cobourg et Gotha, de 1832 à 1866. — Les duchés de Saxe-Cobourg et de Saxe-Gotha ont été réunis sous le même souverain par le traité de partage du 12 novembre 1826 ; l'union a été resserrée par l'acte du 3 mai 1852 intervenu entre les deux duchés, représentés par leurs landtags et le duc commun (2).

(1) Il faut dire que tous les auteurs n'interprètent pas de cette façon les événements de 1809 ; d'aucuns pensent que le czar Alexandre a purement et simplement annexé la Finlande en 1809, mais que, par politique, il a *consenti* à laisser aux finlandais leur constitution. La Finlande n'aurait été, à partir de 1809, qu'une province russe, avec autonomie.

(2) *Contra* Jellinek, *loc. cit.*, p. 209, qui voit plutôt dans les duchés de Saxe-Cobourg et Gotha un seul état ; Juraschek, *loc. cit.*, p. 63, est pour l'union réelle.

D'après l'article 1^{er}, les deux duchés formaient un tout inséparable, uni sous le gouvernement de la maison ducale de Saxe-Cobourg et Gotha.

Chacun des deux duchés avait son landtag particulier, composé de 11 membres à Cobourg et de 19 à Gotha, qui délibérait sur toutes les affaires non déclarées communes : pour celles-ci, fonctionnait un landtag commun, composé de 21 membres, 7 élus par le landtag de Cobourg et 14 par celui de Gotha.

Les affaires communes étaient énumérés dans l'art. 11 et comprenaient notamment les relations avec la Confédération germanique et avec les puissances étrangères.

Le gouvernement était également tripartite : un ministère d'état de cinq membres s'occupait des affaires communes, il se divisait en deux parties, dont chacune administrait isolément les affaires particulières de l'un de ses duchés.

L'article 72 stipulait expressément que de nouvelles affaires communes ne pouvaient pas être créées sans une décision concordante des deux landtags.

Cette union a pris fin en 1866 ; en effet, les états allemands ont perdu leur souveraineté et par suite leur qualité d'états, en entrant dans la Confédération de l'Allemagne du Nord de 1866 et dans l'empire d'Allemagne de 1871, qui ont pris la charge de la politique étrangère. Il n'y a plus entre les deux duchés qu'une union administrative.

Hongrie et Croatie-Slavonie depuis 1868. — Nous avons vu (1) comment les hongrois ont toujours considéré la Croatie-Slavonie comme une de ces *partes annexæ*

(1) Pages 51 et s.

devant nécessairement relever de la couronne de Saint-Etienne, et comment au contraire les croates ont résisté à l'influence hongroise et cherché à conserver leur indépendance.

Quand, vers 1865, les idées transactionnelles entre la couronne et la Hongrie se firent jour, il fut admis que, pour donner satisfaction à la Hongrie, la Croatie lui serait unie mais que, pour tenir compte du sentiment national croate, la nature de l'union serait déterminée d'un commun accord par le parlement hongrois et la diète croate.

Ainsi fut fait : l'accord est consigné dans la loi hongroise XXX de 1868 et dans la loi croate I de 1868.

Outre le souverain, commun en vertu de la pragmatique sanction qui a été acceptée dès 1712 en Croatie et en 1722/23 par la Hongrie, il existe entre les deux pays une communauté politique très étroite. Le § 1 de la loi croate I de 1868 dit : « le royaume de Hongrie réuni à la Transylvanie, et les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Salvonie forment une seule et même communauté politique, tant par rapport aux autres pays placés sous le gouvernement de S. M. que par rapport aux puissances étrangères. »

Cette communauté s'étend : d'abord aux affaires déclarées communes entre l'Autriche et la Hongrie par le compromis de 1867 (§ 4), ensuite (§§ 6, 7, 8, 9,) aux frais de la cour, au système de recrutement, de défense, aux impôts, au système monétaire, au commerce, aux douanes, aux télégraphes, aux postes, aux chemins de fer, etc.

L'organe législatif pour les affaires communes est une diète commune composée du parlement de Buda-Pest et de délégués de la diète croate.

Le pouvoir exécutif est confié au ministère hongrois (§ 43) ; un ministre dalmato-croato-slavon spécial sans portefeuille est simplement adjoint au ministère commun, avec voix délibérative (§ 44).

Pour les affaires non communes, la Croatie est autonome ; elle a une diète propre, une organisation et une administration particulières (§ 47) ; à la tête du gouvernement autonome est un ban, responsable devant la diète, mais nommé (§ 51) par le souverain commun sur la proposition et avec le contreseing du président du conseil des ministres royal hongrois commun.

Le parlement commun n'a pas qualité pour élargir sa compétence et augmenter le nombre des affaires communes ; il est expressément stipulé (§ 70) que le compromis de 1868 ne pourra être modifié que suivant le mode employé pour le créer, c'est-à-dire par l'assentiment de tous les facteurs qui l'ont conclu. La diète croate ne peut donc pas être dépossédée de ses droits sans son consentement (1).

(1) Il est certain que la communauté hongroise-croate va très loin. Il y a, dans le compromis de 1868, des clauses qui mettent la Croatie dans un état d'infériorité marquée ; ce sont : 1^o composition du parlement commun, où les délégués croates ne sont qu'une infime minorité, si bien que l'on peut prétendre que toutes les décisions communes sont prises en fait par les hongrois ; 2^o administration des affaires communes, confiées au ministère hongrois ; 3^o nomination du ban sur la proposition du président du conseil hongrois.

Jellinek ne voit, dans l'union hongroise-croate, qu'un état simple et dans la Croatie qu'une province — très décentralisée — de la Hongrie (*loc. cit.*, p. 76, note 15)

Cependant cette communauté — si intime qu'elle soit — a été voulue par la Croatie et ne lui a pas été imposée ; elle ne peut être modifiée sans son consentement ; le préambule de la loi hongroise XXX

b Définition de l'Union réelle.

En examinant l'union personnelle, nous avons été amené, par la force même des choses, à étudier quelques unes des définitions de l'union réelle, car ces deux unions ont été longtemps et sont encore souvent considérées comme constituant deux espèces d'un même genre, de l'*unio sub eodem imperante* et on les définit en général en les opposant l'une à l'autre.

Nous en sommes arrivé à cette conclusion que, dans l'union personnelle, la communauté de souverain est indépendante de la volonté concordante des deux états, tandis que, dans l'union réelle, elle est voulue par eux.

Il nous reste à préciser et à rechercher si la communauté voulue du souverain épuise la notion de l'union réelle.

Définitions des auteurs.

Pour Zachariæ, nous l'avons vu, la volonté d'avoir un souverain commun doit être exprimée *constitutionnellement* (1). « L'idée d'union réelle apparaît quand l'association de deux états, ou la réunion de deux pouvoirs publics indépendants dans le même souverain, est exprimée

de 1868 parle expressément de *convention* : qui dit convention dit égalité juridique entre les contractants ; mais les contractants peuvent user de leurs droits comme bon leur semble et, en particulier, les aliéner au profit de leurs co-contractants.

Brie (*loc. cit.*, p. 70, note 2) ; Ulbrich (die rechtliche Natur der österreichisch ungarischen Monarchie. p. 66) ; Pliveric (Beiträge zum ungarisch-croatischen Bundesrechte) ; Horn (le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie, p. 252), sont pour l'union réelle.

(1) Voir plus haut, p. 219.

constitutionnellement, et que, par suite, l'union repose sur une base réelle et durable, qu'elle est reconnue comme juridiquement nécessaire par les constitutions des deux pays » (1). Que l'union des deux états soit plus étroite, qu'il y ait entre eux une communauté de certaines institutions, d'organes administratifs déterminés, cela n'a pas d'importance pour la définition de l'union réelle. La seule conséquence — naturelle — de la communauté de souverain, c'est d'entraîner certains des effets de la confédération de droit international : ainsi toute possibilité de guerre est exclue entre les deux pays, qui apparaissent à l'extérieur comme formant un seul tout, une puissance collective (*Gesamtmacht*).

Cette définition de l'union réelle a été à peu près universellement admise en Allemagne au milieu du XIX^e siècle. Elle a été notamment adoptée par Schulze (2), Pözl (3), Ulbrich (4).

Juraschek (5), qui a étudié cette question d'une façon approfondie, fait deux parts dans la définition de Zachariæ : une qu'il accepte comme étant de l'essence même de l'union réelle, l'autre qu'il repousse comme imparfaite et insuffisante.

Ce qu'il accepte, c'est le caractère *constitutionnel* de l'union réelle. Pour qu'une union soit réelle, il faut qu'elle soit consignée dans une constitution. « La loi qui con-

(1) Zur schleswig-holsteinschen Frage, p. 30

(2) Einleitung in das deutsche Staatsrecht 1867, §§ 61-62

(3) Dans son article « Union » paru dans le « Deutsches Staatswörterbuch » de Bluntschli et Brater 1867, volume 10.

(4) Rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie 1879 : Vorbegriffe des allgemeinen Staatsrechts.

(5) Personal und Realunion, pp. 78 à 98.

tient l'union peut être : soit la constitution de l'un des états, à laquelle l'autre état se réfère, tacitement ou explicitement ; ou bien une loi double (Doppelgesetz) conçue dans des termes, sinon identiques, du moins semblables, valable ici dans un état, et là dans l'autre état ; ou enfin une seule et unique loi constitutionnelle commune, en vigueur dans les états unis, qui forme une sorte de constitution collective » (1).

Ce caractère spécifique détermine en même temps l'époque de la naissance, la durée et la fin de l'union réelle ; elle commence dès l'instant où les textes constitutionnels qui la fixent ont obtenu force de lois dans tous les états unis ; elle subsiste aussi longtemps que ces lois restent en vigueur, elle se dissout le jour où ces mêmes lois sont abrogées.

On comprend, ajoute Juraschek, pourquoi l'union réelle apparaît comme durable : c'est que précisément les lois constitutionnelles sont des lois fondamentales, qui offrent un degré de fixité considérable ; elles sont entourées de garanties spéciales, et, notamment leur modification est presque toujours soumise à des conditions de forme (majorité plus élevée ; organes spéciaux etc...) qui leur donnent un caractère de quasi-intangibilité. Weiss a donc eu raison de signaler cette « durée » de l'union réelle ; son erreur a été d'y voir l'essence même de ce genre d'union, alors que cette qualité est simplement une conséquence de son caractère constitutionnel. Mais, par contre, Holzendorff a eu tort de croire que le propre de cette union était d'être indissoluble ; les lois constitutionnelles n'ont pas un pareil caractère et rien n'empêche

(1) *Loc. cit.*, p. 85.

de concevoir une union limitée, quant à sa durée, soit à un nombre d'années déterminé, soit à l'existence d'une famille princière donnée ; il suffit pour cela que ces limitations soient écrites dans la constitution, ce à quoi rien ne s'oppose.

Ce qu'il reproche à Zachariae c'est de restreindre le contenu de l'union réelle à la communauté du souverain (1). S'il en est ainsi, dit-il, quelle différence y a-t-il entre l'union personnelle et l'union réelle ? toutes les deux ont le même résultat : donner un même souverain à deux ou plusieurs états ; on dit bien qu'elles n'ont pas la même origine, l'une étant accidentelle et l'autre voulue, qu'elles n'offrent pas les mêmes garanties de durée, l'une étant passagère, à la merci d'un événement fortuit, l'autre, stable et basée sur des lois constitutionnelles. Mais ces caractères, extrinsèques, n'ont pas d'influence sur la nature interne de l'union réelle ; si elle n'est que la communauté voulue de souverain, comment expliquer qu'elle puisse réagir sur la vie propre des états, leur donner une apparence d'unité à l'extérieur ? De pareilles déductions dépassent les prémisses ; le souverain, qui seul est commun, ne peut agir que d'une façon isolée pour chacun des états ; sa personne physique seule est commune, sa personnalité juridique se dédouble, les décisions qu'il prend ne peuvent s'appliquer qu'aux états individuellement et non à l'union ; il est impossible aux états réunis de revêtir pour l'extérieur l'apparence d'une collectivité, d'une unité.

S'il en est autrement, c'est que la communauté de souverain n'est pas la seule raison d'être de l'union. Klüber est

(1) *Loc. cit.*, p. 81.

dans la vérité, quand il dit que, pour être en état d'union réelle, deux pays doivent avoir des « choses » communes, en dehors du souverain ; mais il a eu le tort de s'en tenir aux généralités, de ne pas tirer les conséquences de son idée et de ne pas indiquer quelles étaient ces « res », ces biens, ces intérêts qui devaient être mis en commun pour qu'il y eut union réelle.

Le propre d'une constitution est d'organiser l'état, de déterminer les éléments essentiels de son fonctionnement ; ceux-ci peuvent se répartir en cinq groupes : 1° territoire et peuple ; 2° souverain ; 3° pouvoir législatif ; 4° pouvoir exécutif ; 5° pouvoir judiciaire. Il y aura union réelle dès que l'un quelconque de ces éléments sera commun entre deux ou plusieurs états.

L'union par l'élément « peuple et territoire » est rare ; Juraschek cite l'exemple de la Russie et de la Pologne (1), de la Suède et de la Norvège (2).

(1) Juraschek s'appuie sur le § 1 de la constitution de la Pologne du 25 décembre 1815 : « la Pologne est incorporée à perpétuité à la Russie. » Il prétend que le mot « incorporé » ne doit pas être interprété ici dans son sens juridique d'*annexé* ; qu'il veut simplement dire : *uni à*. Nous n'avons pas rangé la Russie-Pologne dans nos exemples d'union réelle ; c'est qu'en effet la nature de l'union est très controversée. L'acte final du Congrès de Vienne qui cède le duché de Varsovie à la Russie stipule qu'il devra lui être accordée une administration autonome ; il dit en parlant des polonais (de *Russie* comme d'Autriche et de Prusse) : « une représentation et des institutions réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent *jugera utile et convenable de leur accorder* » Jellinek pense en conséquence (*loc. cit.*, pp. 71 et s.) que la constitution de 1815 n'est qu'un *octroi* du czar autocrate, qu'elle constitue un acte unilatéral de la volonté, auquel par suite la Pologne n'a eu aucune part.

(2) Juraschek s'appuie sur le § 1 de la constitution de Norvège :

L'union par l'élément «pouvoir législatif» se rencontre dans les deux grands duchés de Mecklembourg-Schwerin et de Mecklembourg-Strelitz qui, depuis 1523, ont une diète commune (1).

Le plus souvent, l'union réelle est basée sur la communauté du «souverain» et de certains organes du pouvoir exécutif (ministère commun des affaires étrangères en Suède et Norvège ; ministère d'état chargé d'administrer les affaires communes dans les duchés de Saxe-Cobourg-Gotha).

Juraschek insiste en outre sur ce point que les pouvoirs communs ne doivent pas constituer les organes d'un nouvel état, placé au dessus des états unis ; ceux-ci

« le royaume de Norvège est... uni avec la Suède sous un seul roi ».

Le texte complet est : « le royaume de Norvège est un état libre indépendant, indivisible et inaliénable, uni avec la Suède sous un seul roi ».

(1) Le 1^{er} août 1523 les prélats, chevaliers et députés des pays du Mecklembourg conclurent un pacte d'union (Alte Union) ayant pour but de garantir leurs droits communs, de se constituer en un seul corps et d'assurer leur existence ultérieure, malgré les partages possibles du territoire.

Ce pacte d'union est encore en vigueur ; il est annexé au compromis successoral (Erbvergleich) de 1755 conclu entre les deux maisons de Schwerin et de Strelitz.

Les deux grands-duchés ont une diète commune, composée de 1033 représentants de l'ordre équestre (propriétaires de biens équestres ou de seigneuries) et de 48 représentants des villes. Cette diète a des pouvoirs qui s'étendent à l'ensemble des deux grands duchés et qui sont relatifs d'abord aux privilèges mêmes de la diète, puis aux impôts, etc.

Pour les autres affaires, la diète se divise en deux parties : une par chaque grand duché.

Il y a deux grands ducs, deux gouvernements entièrement distincts

doivent se trouver sur un pied d'égalité, les uns par rapport aux autres et rester souverains (1).

En résumé, Juraschek présente ainsi les éléments de l'union réelle :

1° Sujets de l'union : des états souverains, indépendants et égaux en droit ;

2° Fondement de l'union : des lois constitutionnelles ;

3° Objet de l'union : communauté d'organes ou d'institutions de droit public.

Il définit, en conséquence, l'union réelle de la façon suivante : « la mise en commun — basée sur des lois constitutionnelles — d'organes ou d'institutions de droit public, sans qu'il naisse de cette communauté un nouvel état égal ou supérieur aux états membres de l'union (2). »

Juraschek a certainement raison d'affirmer que, dans l'union réelle, les états conservent leur souveraineté ; car si, par suite de l'union, un nouvel état était formé, les deux premiers devraient disparaître ; on se trouverait en présence, non d'une union d'états, mais d'un état seul (unitaire ou fédéral).

Mais que vaut le principe, posé par Zachariæ, que l'union réelle doit nécessairement être exprimée dans des constitutions ? Pourquoi des lois constitutionnelles et non des lois ordinaires ou des actes du souverain ? Au premier abord, il paraît excessif d'accorder une pareille

(1) *Loc. cit.*, p. 84.

(2) *Loc. cit.*, p. 95 : « Die Realunion ist jene Staatenvereinigung, welche besteht durch ein oder mehrere von einem Verfassungsge-setze begründete, zwischen mehreren Staaten gemeinsame, staats-rechtliche Institute oder Verhältnisse, ohne neben oder über den unierten Staaten einen neuen Staat zu errichten ».

importance à une question de forme. On sait, en effet, que les auteurs sont embarrassés pour définir la constitutionnalité d'un rapport juridique et pour trouver un critérium *interne*, permettant de déterminer ce qui, par sa nature, rentre normalement dans les lois constitutionnelles et ce qui est du domaine des lois simples ; on se contente en général d'un critérium purement *formel*, d'une distinction basée sur la nature des pouvoirs qui ont qualité, sur la procédure qui doit être suivie pour voter chaque catégorie de lois. Or, ces pouvoirs, cette procédure sont très variables ; ce qui est constitutionnel dans un pays ne l'est pas dans l'autre. Il se trouve, par exemple, que l'acte d'union qui liait autrefois la Suède et la Norvège était constitutionnel en Norvège et ne l'était pas en Suède. Avec la définition de Zachariæ, on en arriverait à cette conclusion que la même union aurait un caractère différent, suivant qu'elle serait envisagée dans l'un ou l'autre des pays ; l'union suédo-norvégienne, par exemple, aurait été réelle en Norvège et ne l'aurait pas été en Suède (1).

Mais allons au fond des choses : l'union réelle est, dit-on, créée par des lois constitutionnelles ; cela revient à dire que la loi peut réglementer des rapports entre états, qu'une loi peut contenir des injonctions à l'égard d'un autre état ou de ses ressortissants. C'est là une monstruosité juridique (2). La loi est la forme ordinaire

(1) « En Suède, la constitution ne permettait de voter aucune modification constitutionnelle dans la session où elle était prononcée, mais on considéra que l'acte d'union projeté *était indépendant de la constitution* et ne tombait pas sous l'application de cette règle. » Daresté, *Les constitutions modernes*, vol. II, p. 133.

(2) Nous avons déjà rencontré cette idée. Voir plus haut, pp. 152 et s.

que prend l'état pour manifester sa volonté et commander aux personnes physiques ou morales, qui lui sont soumises. La force de la loi s'arrête aux limites mêmes du territoire de l'état qui la promulgue; au delà, elle est inopérante; elle n'est qu'une manifestation unilatérale de volonté, sans force obligatoire; elle n'acquiert cette force obligatoire pour les sujets d'un autre état que si cet autre état s'empare de la volonté du premier, la fait sienne et l'impose — par sa propre loi — à ses sujets. Un état n'agira ainsi que si cette loi étrangère est conforme à ses propres intérêts; et pour que les intérêts de deux pays puissent être réglementés de façon uniforme, il faut nécessairement supposer qu'ils se sont mis, par un procédé quelconque, d'accord sur cette réglementation: un accord international, un traité peut seul produire une volonté concordante, un lien de droit entre deux états (1).

Quand un état A dit dans sa loi: « les affaires étrangères seront communes entre l'état B et moi, les deux états A et B n'auront qu'une seule et même politique étrangère », il faut admettre — puisque, par hypothèse, on est en présence de deux états *souverains*, — que l'état B *accepte* la communauté insérée dans la loi de A, autrement dit que A et B se sont mis d'accord sur ce point.

Sans doute il peut paraître étrange qu'un parail accord revête la forme extérieure de lois; mais les traités internationaux ne sont soumis, pour leur validité, à aucune forme spéciale, solennelle ou sacramentelle (2); ils

(1) Voir Jellinek, *loc. cit.*, p. 198.

(2) Quelle est l'autorité — nécessairement supérieure aux états —

peuvent, dit Bluntschli, être conclus dans n'importe quelle forme, pourvu que la volonté des parties contractantes soit clairement exprimée (1). Un acte juridique peut donc avoir le *caractère* de traité, tout en ayant l'*aspect* d'une loi : ce sera souvent le cas entre deux pays ayant le même souverain car alors la *conclusion* du traité, qui est entre les mains d'une seule personne physique, est impossible (2).

L'accord est contenu dans les deux lois, il coexiste avec elles (3) ; quand l'état A promulgue sa loi, il dit à l'état B : « Voilà les conditions auxquelles je suis disposé

qui déterminerait ces formes sacramentelles ? Qui les ferait respecter ? Qui prononcerait les sanctions en cas de violation ?

(1) Modernes Völkerrecht, art. 422 : « Völkerrechtliche Verträge können in jeder Form gültig abgeschlossen werden, welche den Vertragswillen der contrahirenden Theile offenbar macht ».

(2) Voir plus haut, p. 67, note 2.

Par exemple, dans l'ancienne union suédo-norvégienne, les traités réglant les relations de voisinage entre les deux pays revêtaient la forme d'« ordonnances communes du roi rendues dans une réunion combinée des deux conseils nationaux, ou le plus souvent de *lois réciproques*, par exemple celles sur l'extradition des criminels, sur les nomades lapons ». Article de Aubert : *La Norvège devant le droit international* paru dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, tome XXVIII, p. 82.

(3) Jellinek, *loc. cit.*, p. 200, dit : « Si donc l'union d'un état avec un autre est exprimée dans une loi constitutionnelle, ce n'est pas cette loi constitutionnelle qui est la base juridique de l'union, mais le contrat qui nécessairement *précède* la loi ».

Pourquoi *précède* ? à notre avis, loi et contrat sont *concomitants*.

Il y a bien, avant le vote de ces lois, des pourparlers entre les gouvernements des deux pays qui élaborent un projet identique, mais ce projet n'a pas de valeur juridique.

à souscrire ». Cette loi n'est qu'un projet, une offre d'union qui ne lie pas encore B et qui, même pour A, n'est qu'une loi conditionnelle et ne deviendra exécutoire que quand B en prendra une semblable. L'accord se fait au moment où B s'empare de l'offre A et l'accepte : alors le traité est formé, A et B sont liés l'un à l'autre ; c'est la loi de B qui constate l'accord et le rend parfait.

C'est notamment de cette façon que le compromis de 1867 a été conclu entre l'Autriche et la Hongrie : la Hongrie a commencé par élaborer dans sa loi XII de 1867 un projet d'union qui, par cela même qu'il réglementait des affaires pour partie autrichiennes, ne pouvait être définitif que par l'acceptation de l'Autriche ; c'est ce qu'exprime le § 69 de cette loi XII (1). Le projet hongrois a été discuté par l'Autriche ; l'offre contenue dans le texte hongrois a été acceptée par elle le 21 décembre 1867. A cette date précise du 21 décembre 1867, le compromis austro-hongrois a été parfait et définitif.

Quand donc l'union revêt l'aspect de lois constitutionnelles, on peut dire avec Jellinek (2) qu'il y a là simplement une « solennité » ; l'union prend une forme solennelle, mais sa nature juridique n'en est pas modifiée. Tout au plus peut-on ajouter qu'elle en retire une certaine garantie de vitalité, puisque les lois constitutionnelles ne peuvent, en général, être modifiées ou abrogées qu'avec des procédures spéciales plus compliquées que pour les lois ordinaires.

Il suffit du reste d'examiner les conséquences tirées

(1) Voir plus haut, p. 48, le texte de cet article.

(2) *Loc. cit.*, p. 202.

par Juraschek de sa définition pour se rendre compte que le principe posé n'est pas exact : les hypothèses dans lesquelles Juraschek voit des unions réelles ne sont pas toutes pratiques.

Une union réelle par « le territoire et le peuple » seuls est incompréhensible ; deux états ayant un seul peuple, régi par les mêmes lois, formant une même nationalité : c'est là de la quintessence d'abstraction. Les exemples cités ne sont pas probants : « Le royaume de Norvège est... uni avec la Suède sous un seul roi » ne veut pas dire que les deux pays n'ont qu'un seul territoire et un seul peuple. Quand on rencontre ces deux éléments réunis et confondus, il y a toujours une communauté d'organes et alors on se trouve en présence d'un état et non d'une union d'états.

Une union réelle par le « parlement » seul ne se comprend pas davantage. Juraschek a été hypnotisé par l'exemple des deux Mecklembourgs, qu'il a voulu à tout prix ranger dans une catégorie d'union d'états. Mais il est impossible de juger, avec nos idées sur l'état moderne, une institution moyenageuse de cette nature. La diète des Mecklembourgs n'est pas un corps législatif, au sens exact du mot. L'union de 1523 n'est pas autre chose qu'un pacte conclu entre les ordres (ordre équestre et ordre des villes), qui constituaient à cette époque l'unique représentation du pays, et dans leur intérêt seul, pour assurer le maintien de leurs privilèges, même en cas de partage du pays. Une communauté de parlement dans deux états modernes, fortement organisés, ne se conçoit pas.

L'union par la communauté du « pouvoir judiciaire » est possible. On en connaît des exemples : cour d'appel de

Lubeck commune aux villes libres de Brême, Hambourg et Lubeck ; cour d'appel d'Iéna commune aux états de Thuringe ; cour d'appel autrichienne d'Innsbruck servant de cour suprême à la principauté de Lichtenstein (1). Mais ce ne sont là, à proprement parler, que des *unions administratives* organisées, comme le droit public en offre de plus en plus des exemples ; leur but est uniquement d'assurer une meilleure administration de certains besoins, mais elles n'ont pas de caractère politique et ne touchent pas aux intérêts vitaux des pays.

Il en est de même le plus souvent des unions par « le pouvoir administratif » ; il n'en va différemment que quand il s'agit de l'administration des intérêts primordiaux des pays ; mais alors, comme le montrent tous les exemples d'union réelle que nous avons cités, les administrateurs — ou, pour employer l'expression constitutionnelle exacte, les ministres — communs sont les aides du souverain commun, et c'est ce dernier qui donne à l'union son caractère propre.

Le souverain commun apparaît donc comme l'élément essentiel et nécessaire de toute union réelle : c'est précisément la thèse admise par Zachariæ et que Juraschek trouvant trop étroite, voulait élargir.

La théorie de Juraschek ne semble pas avoir eu grand succès ; quant au principe de constitutionnalité posé par Zachariæ, il est à peu près abandonné ; les auteurs alle-

(1) On peut du reste se demander s'il y a bien une *union* entre l'Autriche et la principauté de Lichtenstein. Il semble que la principauté a simplement demandé à l'Autriche de se charger du rôle de juge de cassation. Le contrat existant serait donc non celui de société, mais celui de mandat. Voir Jellinek, *loc. cit.*, p. 171.

mands font en général de l'union réelle une communauté voulue du souverain.

Pour Anschütz, l'union réelle est une communauté *intentionnelle reposant sur la volonté unanime des états unis* (1). Peu importe que cette volonté soit expresse et consignée dans un traité, ou tacite ; il suffit qu'elle soit manifeste : ceci semble comprendre le traité et la coutume. Par contre, l'idée d'union réelle n'implique pas nécessairement une communauté d'intérêts ou d'organes administratifs.

Brie (2) et Meyer (3) sont très explicites ; les causes de l'union réelle peuvent être d'après eux : 1° le traité ; 2° la coutume ; 3° une volonté supérieure aux deux états unis.

Le traité sera évidemment le cas le plus fréquent, et Brie est obligé de reconnaître (4) que toutes les unions réelles existantes sont basées sur des traités. Mais la communauté de souverain par la coutume n'est pas pratique, en tout cas elle ne peut pas se produire dans les états modernes. Quant à l'union réelle fondée par une volonté supérieure aux deux états, elle ne se conçoit pas ; qu'est-ce, en effet, que cette volonté ? Subsiste-t-elle après la formation de l'union ? Alors c'est elle qui conserve la souveraineté et qui par suite reste état ; les deux groupements soi disant unis ne peuvent être que des provinces, de l'état collectif. La volonté supérieure disparaît-elle ?

(1) Dans l' « Encyclopädie der Rechtswissenschaft » de Holtzendorff, 6^e édition, 2^e vol. IV, öffentliches Recht ; Deutsches Staatsrecht.

(2) *Loc. cit.*, p. 71.

(3) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Einleitung, III ; die Staatenverbindungen.

(4) *Loc. cit.*, p. 71, note 2.

L'état qu'elle représentait meurt et il y a apparition concomitante de deux états nouveaux : ceux-ci, en naissant à la vie publique, doivent se donner une constitution qui comprend le statut d'union ; mais par cela même que l'union est insérée dans les lois des deux pays, elle est voulue par eux, elle devient l'expression de leur libre consentement, si bien qu'en dernière analyse c'est encore un traité qui se trouve à la base de leurs relations (1).

En définitive, la théorie nouvelle substitue le traité à la loi constitutionnelle comme élément essentiel de l'union réelle.

Brie admet, en outre, que cette communauté de souverain, précisément parce qu'elle est voulue par les deux contractants a une raison, un but : « pour deux états égaux en droit et conservant leur autonomie, l'obligation juridique d'avoir un souverain commun ne peut s'expliquer rationnellement que par l'intention de collaborer ensemble à la gestion d'intérêts communs » (2). Rien de plus exact :

(1) Comment et envers qui peuvent-ils être obligés de respecter l'union et de l'insérer dans leur constitution ? Ce n'est pas envers l'état ancien, puisque celui-ci a disparu. L'union n'est donc maintenue que parce qu'ils le veulent bien ; et la véritable base juridique de l'union est le consentement réciproque : et rien ne pourra empêcher les deux états de briser l'union quand ils le voudront. C'est un phénomène inverse de la formation d'un Etat fédéral à la suite de pactes intervenus entre les états particuliers. Voir Lefur, *loc. cit.*, p. 540.

(2) *Loc. cit.*, p. 73 : « Eine rechtliche Verbindlichkeit nebengeordneter Staaten, ungeachtet ihrer staatlichen Besonderheit, ein gemeinsames oberstes Willensorgan zu haben, kann rationellerweise nur in dem Zwecke, ein Zusammenwirken der verpflichteten Staaten für gemeinsame Interessen zu erleichtern, beziehungsweise zu sichern, begründet sein ».

la communauté de souverain n'est qu'un moyen, destiné à assurer une meilleure administration de certains droits de souveraineté.

Le défaut de cette théorie est précisément, à notre avis, de ne pas faire apparaître dans la définition la raison d'être de l'union réelle, sa véritable cause, et de s'en tenir à l'apparence extérieure, à la communauté de souverain.

Jellinek échappe à cette critique ; il voit dans l'union réelle une variété de la confédération d'états (1).

Il y a confédération d'états, dit-il, quand plusieurs états fondent entre eux une union politique durable ayant pour but minimum leur défense commune et douée d'organes permanents.

Or, tous ces éléments se rencontrent dans l'union réelle. Ici aussi, les états sont liés par traité, ils n'ont pas d'autorité qui leur soit supérieure, ils restent souverains. Le but de l'union réelle est également variable et ne peut pas s'indiquer d'une façon précise, mais il doit nécessairement comporter au moins la défense commune et constituer une véritable alliance offensive et défensive perpétuelle. Enfin, l'union réelle possède un organe central chargé d'assurer l'unité de direction nécessaire ; mais tandis que dans la confédération d'états, cet organe est composé d'éléments distincts de ceux des organes des états confédérés, dans l'union réelle les chefs des pouvoirs exécutifs, les détenteurs mêmes des souverainetés sont confondus dans une seule personne.

L'union réelle est donc, pour Jellinek, une confédération où les états s'unissent pour leur défense commune de telle manière qu'une seule et même personne physique

(1) *Loc. cit.*, pp. 172 et s.

est titulaire de leurs souverainetés, les états restant libres au surplus d'étendre l'union à d'autres objets que la défense commune (1).

Cette définition contient une grande part de vérité : la souveraineté réside dans les états et non dans la communauté et le minimum du but à poursuivre peut seul être indiqué ; mais il ne nous paraît pas exact de prétendre que l'union réelle n'est qu'une espèce de confédération d'états.

Union réelle et confédération d'états sont toutes les deux des *communautés politiques organisées* ; mais leurs organes centraux sont tellement différents de nature qu'on ne peut pas faire dériver l'une de l'autre.

Dans la confédération d'états, la faiblesse du pouvoir central est légendaire ; tantôt c'est une diète, simple congrès d'ambassadeurs, qui ne fait que délibérer et voter des résolutions qui, pour être exécutoires, ont besoin d'être ratifiées par les états membres de l'union (2) ; tantôt c'est un corps ayant un pouvoir de décision propre mais où l'unanimité des membres est nécessaire.

L'union réelle offre, à ce point de vue, une autre vitalité ; ici l'organe central est physiquement un. En droit,

(1) *Loc. cit.*, p. 215. Die Realunion ist jene Form des Staatenbundes, welche entsteht wenn zwei oder mehrere gegen einander selbständige Staaten sich zu gemeinsamen Schutz derart rechtlich vereinigen, dass ein und dieselbe physische Persönlichkeit zur Trägerschaft ihrer Staatsgewalten berufen erscheint, wobei es den so vereinigten Staaten unbenommen bleibt, das Bündniss auch auf andere staatliche Functionen auszudehnen.

(2) Par exemple, la diète germanique de 1815 à 1866, qui était « un objet de dérision pour l'étranger et de tristesse pour les allemands » (Zorn ; Staatsrecht I, p. 4).

il représente autant de souverainetés différentes qu'il y a d'états ; mais, en fait, toutes ces personnes juridiques se confondent dans un seul individu, qui ne possède qu'une volonté ; toutes les fois que, d'après le pacte d'union, une décision commune est de la compétence du pouvoir central, l'unanimité des états est toujours obtenue, puisque cette décision est le résultat d'un acte unique de volonté. On ne conçoit de divergences possibles que pour les décisions exigeant le concours des représentants de la nation ; mais il est à remarquer qu'en général les attributions du pouvoir central sont considérables dans l'union réelle et que l'intervention des pouvoirs législatifs des états est réduite à son minimum.

Quant à l'exécution des décisions du pouvoir central, elle est autrement assurée dans l'union réelle que dans la confédération d'états ; ici, elle est le plus souvent abandonnée au bon vouloir des membres de la confédération, le pouvoir central ayant peu ou même pas d'attributions exécutives. Dans l'union réelle, au contraire, le pouvoir exécutif central est fortement constitué : il réside dans le souverain commun lui-même, chef du pouvoir exécutif dans chacun des états unis ; que les décisions doivent être exécutées par les fonctionnaires de l'union ou par les fonctionnaires propres des états, c'est à lui seul qu'il appartient, dans tous les cas, de donner les ordres nécessaires.

Enfin, dans l'union réelle, les droits de nullification et de sécession — qui sont toujours réservés aux membres d'une confédération, ne se comprennent que difficilement. En vertu de ces droits, tout état confédéré peut, s'il juge une décision commune contraire au pacte fédéral, déclarer qu'elle est nulle à son égard, ne lui est pas oppo-

sable et, au besoin, se retirer de la confédération. C'est là une conséquence nécessaire de la souveraineté de l'état confédéré et lui seul a qualité pour interpréter le pacte social. Jellinek lui-même est obligé de reconnaître que « ce danger est réduit au minimum dans l'union réelle, s'il n'est pas disparu » (1). Qui pourrait, en effet, faire usage de ces droits de nullification et de sécession ? Le souverain commun, c'est-à-dire celui-là même qui le plus souvent a pris la décision qui pourrait être arguée de nullité ; et quand bien même il s'agirait d'une décision prise par le pouvoir législatif (2) de l'un des états, le souverain hésiterait à user du droit de sécession, car ce serait contraire à son intérêt et il chercherait plutôt à faire rapporter la décision.

Ces différences entre les deux genres d'union sont trop essentielles pour que l'union réelle puisse être considérée comme une espèce particulière de confédération ; ce qui est vrai c'est qu'elles sont toutes les deux des unions politiques organisées, ce sont les deux espèces d'un même genre, elles doivent être mises l'une à côté de l'autre, sur un pied d'égalité et non de dépendance (3).

(1) *Loc. cit.*, p. 217.

(2) Et encore il sera difficile qu'une telle décision soit prise, car le souverain fait partie du pouvoir législatif ; il possède en général le droit de sanction. Une décision de cette espèce ne sera possible que dans les pays où le pouvoir législatif est complètement indépendant du souverain.

(3) S'il nous était permis — après tant d'autres — d'essayer une classification des états, nous dirions que les états sont :

ou *simples* : états unitaires.

ou *composés* : états fédéraux, colonies et mères-patries.

Les *associations entre états* ou *unions d'états* (les systèmes

2° *Définition adoptée.*

Les caractères essentiels de l'union réelle nous paraissent être les suivants :

1° L'union réelle est une union internationale : les contractants sont des états qui continuent, même après la conclusion de l'union, à rester souverains ; il ne se forme pas un nouvel état, né de la fusion des contractants, comme cela se produit dans l'état fédéral.

Il y a deux conséquences à tirer de ce fait : 1° le contrat d'union participe de la nature des traités et, notamment, la clause *rebus adhuc sic stantibus* y est implicitement contenue. Si l'un des états juge que le fonctionnement de l'union, tel qu'il est pratiqué, préjudicie à ses

d'états, *systemata civitatum* des anciens auteurs) comprennent des unions administratives et des unions politiques. Les unes et les autres sont organisées ou non, c'est-à-dire possèdent ou non des organes centraux permanents chargés de gérer les intérêts associés :

Unions administratives non organisées : par exemple unions sanitaires.

Unions administratives organisées : unions douanières ; zollverein allemand de 1866 à 1870 ; union postale universelle : commission européenne du Danube ; commissions des fleuves internationaux ; unions monétaires ; cour d'appel d'Iéna pour les anciens états de Thuringe, etc.

Unions politiques non organisées : alliance ; protectorat ; suzeraineté ; traité de garantie ; traité conférant à un état le droit d'occuper et d'administrer une province étrangère (Chypre par l'Angleterre ; Bosnie et Herzégovine par l'Autriche-Hongrie).

Unions politiques organisées : confédération d'états ; union réelle

Les unions organisées pourraient s'appeler : *communautés entre états* : et l'on aurait ainsi les communautés administratives et les communautés politiques.

propres conditions d'existence, il a le droit de se retirer de l'union (1); 2° les pouvoirs des organes centraux ne sont que la réunion, l'addition de pouvoirs qui leur sont conférés par les états; ces organes centraux ont des pouvoirs qui ne sont pas *originaires* mais simplement *délégués*; ils sont soumis aux états et ne leur sont pas supérieurs, ils sont à la fois organes de l'un et de l'autre des états unis; leur compétence, leurs attributions peuvent à chaque instant être modifiées, les états qui ont conclu l'union restant libres d'apporter au pacte primitif tous les changements possibles, à la seule condition de respecter les formes prescrites (2).

2° L'union réelle doit avoir un but politique. Mais, comme l'a très justement fait remarquer Jellinek, ce but peut être très variable; il est plus ou moins vaste suivant les cas; quelque compréhensif pourtant que soit le pacte d'union, il y a une catégorie d'intérêts qui se rencontre partout et qui doit nécessairement faire partie des conditions de l'union: c'est la défense commune du territoire de tous les états, ou plus généralement la solidarité des intérêts vitaux des pays unis. A la différence du traité d'alliance qui, le plus souvent, n'est conclu qu'en prévision d'hypothèses déterminées et qui délimite d'une façon nette les événements qui donneront naissance au *casus fœderis*, l'union réelle est générale; les états unis déclarent que toute attaque envers l'un sera considérée

(1) Sauf, bien entendu, la difficulté de faire valoir cette clause. Car on se heurte à une impossibilité semblable à celle qu'on rencontre dans le cas de sécession.

(2) Et ces formes — inscrites dans le pacte — sont voulues par les états; en respectant ces formes, les états ne font qu'obéir à leur propre volonté.

comme une attaque envers l'autre, qu'ils se défendront en commun, quelles que soient la cause de la guerre, la partie du territoire envahi et convoité ; il y a entre eux une alliance offensive et défensive illimitée et inconditionnelle.

Mais cette solidarité s'arrête aux intérêts vitaux des pays ; elle ne s'applique pas nécessairement à *tous* les droits de souveraineté extérieure. Rien ne s'oppose à ce que les états se réservent propres, et exclusifs de la communauté, quelques-uns de ces droits ; l'union n'en sera pas moins réelle, si le but minimum est atteint. La personnalité internationale de l'union s'arrêtera aux objets mis en commun, aux droits gérés par la communauté ; pour le surplus, la souveraineté internationale des états réapparaîtra.

Il sera de même loisible aux états d'étendre la communauté à des droits de souveraineté intérieure. Ce sera même souvent le cas ; la connexité des intérêts entre deux états qui choisissent un même souverain est naturellement très grande. Mais il n'y a pas de limite à fixer d'avance ; la seule démarcation possible est celle qui existe dans le pacte d'union ;

3° Enfin les pays unis doivent avoir un même souverain. C'est là le caractère essentiel, ou tout au moins celui qui frappe le plus, car il est le plus apparent. A la différence de l'union personnelle, cette communauté de souverain est *voulue* par tous les états unis. Le pacte d'union peut décider que le souverain sera toujours commun, qu'il sera choisi dans une famille donnée d'après un ordre successoral établi, et édicter des mesures propres à assurer cette communauté même au cas d'extinction de la famille régnante (Suède et Norvège) ; sti-

puler que le souverain sera commun tant qu'une famille donnée existera, ou que la descendance d'une personne désignée ne sera pas éteinte, les états recouvrant leur entière liberté d'action en cas d'extinction de cette descendance ou de cette famille.

La communauté pourra même — quoique nous n'en connaissons pas d'exemple — être limitée à une personne unique (1).

Les éléments de l'union réelle étant ainsi déterminés, il est facile d'en donner la définition : C'est une union dans laquelle deux ou plusieurs états mettent en commun leurs intérêts politiques vitaux et en confient la gestion à un même souverain.

L'union réelle se trouve ainsi nettement différenciée : — de l'état fédéral, parce que les membres de l'union restent des états et ne sont pas absorbés par la personnalité d'un état nouveau ; — de la confédération d'états, parce qu'elle exige la communauté du souverain ; — de l'alliance, parce qu'elle a un but politique plus large et qu'elle est organisée ; — de l'union administrative organisée, parce qu'elle a un but essentiellement politique et qu'elle porte sur des intérêts vitaux ; — de l'union personnelle enfin, parce que la communauté de souverain est voulue par les états.

(1) Une union réelle serait-elle possible entre républiques ? En droit rien ne s'y opposerait. Mais en fait elle rencontrerait de grandes difficultés : il faudrait d'abord trouver un moyen pour faire, lors de l'élection du président commun, tomber le choix sur une seule et même personne ; ensuite, le président étant par définition élu à temps, l'élection devrait se renouveler assez fréquemment, ce qui augmenterait les chances d'instabilité de l'union et amènerait sans doute à bref délai des tiraillements qui la feraient sombrer — Voir Brie, *loc. cit.*, pp. 69 et 70.

c) **L'Autriche-Hongrie est une union réelle.**

Il nous reste à examiner si cette définition peut s'appliquer à la monarchie austro-hongroise, c'est-à-dire si celle-ci contient tous les éléments que nous avons trouvés dans l'union réelle.

1° *Base contractuelle de l'union.*

Qu'il y ait, non pas un état austro-hongrois, mais deux états, Autriche d'un côté et Hongrie de l'autre, unis l'un à l'autre par un lien contractuel, nous croyons l'avoir démontré dans la première partie du livre III de cette étude.

Pragmatique sanction de 1723 et compromis de 1867 sont des traités entre deux états et non les constitutions d'un état dont l'Autriche et la Hongrie ne seraient que les provinces. Pour la pragmatique sanction de 1723, ce caractère est un peu caché, car, à cette époque, l'Autriche était une monarchie absolue représentée uniquement par son souverain Charles VI, qui était en même temps roi de Hongrie sous le nom de Charles III ; mais nous avons vu que cette pragmatique sanction, quoique revêtant extérieurement l'aspect d'une loi hongroise, était en réalité un traité passé entre la Hongrie (représentée par la diète et par son roi) et l'Autriche (représentée par son empereur), attendu que seul Charles VI pouvait au nom des pays héréditaires prendre les engagements qui leur étaient imposés par la pragmatique sanction et que Charles III n'avait aucune qualité pour le faire (1). Pour le com-

(1) Voir ci-dessus, p. 233.

promis de 1867 le doute est moins permis : c'est bien un traité composé d'une offre de la Hongrie — loi XII de 1867 — acceptée par l'Autriche — loi du 21 décembre 1867, n° 146 ; il revêt, il est vrai, la forme de deux lois symétriques ; mais les traités internationaux ne sont soumis à aucune forme spéciale (1).

Nous n'avons pas pu trouver de pouvoir qui puisse servir de base à un état austro-hongrois ; nous ne parlons que pour mémoire du parlement de Dantscher, création non des textes écrits, mais de l'imagination d'un juriste. Quant aux délégations, elles ne sont qu'une ombre de parlement ; il y a en elles non pas *un* organe d'état, mais *deux* organes chargés de représenter, dans des cas limitativement et parcimonieusement énumérés, les parlements de deux pays, exerçant, par suite, des pouvoirs, non originaires, mais délégués, et prenant toujours, même quand elles votent en séance plénière, deux décisions concordantes, mais distinctes.

Nous estimons du reste qu'un parlement central, c'est-à-dire une assemblée délibérante composée de représentants de deux pays, votant par tête et à la majorité, ne contredit pas nécessairement l'idée d'association entre états sans doute nous touchons ici à l'extrême limite que peut atteindre une communauté juridique entre états ; si, notamment, les attributions confiées à ce parlement commun sont nombreuses et importantes, il pourra être difficile de discerner si l'on est en présence d'un organe d'état unique ou d'un organe commun à plusieurs états ; le danger de fusion des deux souverainetés sera particulièrement grand dans une union réelle,

(1) Voir ci-dessus, p. 254.

car il y a déjà un autre rouage, d'une importance capitale, qui est commun : le souverain ; et les deux pays pourront difficilement reprendre leur entière indépendance législative ; dans leurs tentatives de supprimer le parlement commun, ils se heurteront à l'opposition du souverain qui, par intérêt personnel et dynastique, sera toujours pour la plus grande confusion possible des intérêts et des pouvoirs.

Mais deux états peuvent avoir un parlement commun sans abdiquer leur souveraineté ; il suffit que ce parlement soit librement et volontairement établi par les deux états qui sont maîtres de ses destinées et peuvent augmenter ou diminuer ses attributions, élargir ou restreindre ses pouvoirs, le supprimer même s'il leur plaît (1). Admettre le contraire, c'est décider que l'union réelle est impossible entre états constitutionnels, qu'elle n'est pas une forme d'association compatible avec le droit public moderne (2). Les affaires mises en commun sont, en effet, de celles qui nécessitent, tout au moins en partie, la collaboration du pouvoir législatif ; il faudra donc ou créer un parlement central pour elles ou les laisser dans les attributions des parlements des deux pays ; mais ce deuxième

(1) On ne distingue pas, *à priori*, de raison qui puisse exclure le droit de législation du domaine des conventions internationales. On admet qu'un état peut consentir son annexion, c'est-à-dire aliéner sa souveraineté, son existence au profit d'un autre ; pourquoi ne pourrait-il pas — ce qui est bien moins grave — décider qu'il n'exercera son pouvoir législatif que d'accord avec un autre ? ou en commun avec cet autre ? Au surplus l'histoire offre des exemples de parlements communs entre états ; tels celui du Zollverein allemand, celui des Etats confédérés de l'Amérique.

(2) Waiz, *Grundzüge der Politik*, pp. 457-458.

procédé n'est pas pratique ; il est trop compliqué (1), ne se prête pas à une solution rapide des affaires et multiplie les difficultés d'arriver à des décisions uniformes.

Le système des délégations austro-hongroises résout mal ce problème difficile ; il est bâtarde : il conserve la dualité des parlements mais donne à ces parlements des « représentants légaux » qui se réunissent dans la même ville, aux mêmes époques, et facilitent ainsi — dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés — le travail législatif.

Quand bien même on verrait dans ces délégations — en raison de leur séance plénière, toujours possible en droit — un seul organe, commun aux deux pays, on ne pourrait pas en conclure *ipso facto* qu'il constitue le parlement d'un état central ; car ce parlement n'a pas le droit de légiférer sur ces propres attributions, il n'a pas la compétence de sa propre compétence ; il n'a que les pouvoirs à lui *conférés* par les deux états ; il n'est donc pas souverain et reste sous la dépendance de ces états.

Un auteur autrichien a prétendu récemment que, tout en étant une union réelle, l'Autriche-Hongrie contient, par certains côtés, des rudiments d'état fédéral. Tezner (2) part, comme Bidermann de cette idée que le compromis

(1) C'est ainsi que les ministres communs seraient contrôlés par deux parlements, c'est à-dire quatre chambres situées dans deux villes différentes et probablement éloignées, qu'ils devraient fournir les renseignements demandés, soutenir les interpellations, défendre leurs projets de loi devant quatre chambres. Leur activité entière serait absorbée par le travail parlementaire ; ils n'auraient plus le temps de s'occuper de l'administration proprement dite de leurs départements ministériels.

(2) Der österreichische Kaisertitel, pp. 186 et ss.

de 1867 n'a fait que *reconnaître* les institutions communes préexistantes et leur donner une forme constitutionnelle ; il ne voit pas dans le pouvoir central l'organe d'un état fédéral : ce pouvoir central en effet n'est pas complètement indépendant ; il n'a pas de ressources propres, puisqu'il ne possède pas le droit d'impôt et en est réduit aux subventions pécunières des états, et n'a pas de pouvoir législatif autonome, puisque le droit de faire la loi sur les affaires communes appartient aux parlements des deux pays ; mais Tezner considère que le compromis de 1867 n'est pas simplement un traité, qu'il n'a pas un caractère exclusivement international, qu'il y a en lui des éléments de droit public interne. « Un traité — qui n'est que traité — ne peut pas modifier la compétence des organes des états contractants » (1), et « le droit international laisse intacts les états dans leur structure et dans leurs organes ; quand une union d'états porte sur l'organisation constitutionnelle de ces états, elle brise le cadre du droit international et franchit les limites du droit constitutionnel » (2). Le traité est donc impuissant à atteindre les états contractants dans leur organisme ; un pareil effet ne peut être atteint qu'au moyen d'actes de volonté internes qui sont — par opposition aux traités, accords de deux ou plusieurs volontés, ou aux actes individuels, produits de volontés isolées — des actes collectifs (*Gesammtact*).

Le traité, continue Tezner, n'a joué aucun rôle dans la formation de l'union austro-hongroise. Le souverain a d'abord réuni en un seul tout les prérogatives royales qui lui appartenaient dans les différents pays soumis à sa do-

(1) *Loc. cit.*, p. 205.

(2) *Loc. cit.*, p. 197.

nation et a créé les organes communs nécessaires pour exercer ces prérogatives ; le droit successoral au trône a été unifié, l'unité de la monarchie a été proclamée en 1804 ; en 1867, la monarchie autrichienne déjà existante a été réorganisée sur une base constitutionnelle par deux actes constitutifs qui forment par leur ensemble un *acte collectif* ; le compromis de 1867 est donc, non un traité, un pacte international, mais une *constitution commune* (1) qui, par sa nature même, est supérieure aux deux états (2).

Par application de cette constitution commune, les deux états cessent — dans la sphère des affaires communes — d'être distincts pour devenir juridiquement unis, ils perdent le droit de prendre des dispositions séparées. Pour leurs affaires propres ils sont indépendants ; mais pour les affaires communes, ils forment un seul tout, ils ne possèdent chacun qu'une fraction de compétence, tout acte de l'un d'eux n'est qu'un acte partiel qui ne peut produire d'effet que si l'autre a accompli un acte identique ; ces deux actes partiels réunis forment *l'acte collectif* qui seul est parfait et a une valeur juridique.

Tezner est certainement dans le vrai quand il dit que, pour les affaires communes, les deux états ont perdu leur droit de disposition propre (3) ; qu'ils ne sont plus

(1) Nous avons déjà rencontré cette idée — mais non développée — sous la plume de Juraschek. Voir plus haut, p. 247.

(2) *Loc. cit.*, p. 206.

(3) La différence *pratique* entre l'acte collectif et le traité est assez faible. Dans les deux cas, il y a obligation pour les deux parties de prendre une décision identique. Avec le traité, il n'y a pas de sanction à cette obligation ; bien plus, la clause *rebus adhuc sic stantibus* est toujours applicable. Avec l'acte collectif, il devrait y avoir une sanction, prononcée par l'autorité qui ordonne l'acte collectif ; mais où est cette autorité dans l'union austro-hongroise ?

capables de régler ces affaires isolément et séparément, mais il a tort d'affirmer qu'une pareille restriction à l'exercice de leur souveraineté ne peut pas être volontaire, qu'elle leur est imposée; car c'est à cela que revient la thèse de Tezner : quand ils légifèrent sur les affaires communes, ils ne font qu'accomplir l'acte collectif qui leur est ordonné par la constitution commune.

Or, qu'est-ce que cette constitution commune? il n'y a que deux hypothèses possibles : ou bien elle est le produit d'une volonté unique qui l'impose aux deux pays et ceux-ci cessent — pour les affaires contenues dans cette constitution — d'être indépendants, d'être souverains, d'être des états; ou bien elle est le résultat d'un accord de deux volontés se rencontrant dans un même objet et alors elle est un lien de droit entre deux parties indépendantes et égales, c'est-à-dire un traité.

Il n'y a pas de moyen terme; on ne peut pas dire, comme le prétend Tezner, qu'en 1867 les affaires communes se sont juridiquement dédoublées; que la partie exécutive est restée telle qu'elle était autrefois, dans les époques de centralisation absolue et que seule la partie législative, qui est l'œuvre essentielle, la création propre du compromis de 1867, a été scindée, que « ce qui constitue l'essence du dualisme, c'est la coexistence non pas de deux états, mais de deux parlements chargés de s'occuper des affaires communes » (1). Une pareille doctrine est inconciliable avec la conception du droit public moderne : pouvoir exécutif et pouvoir législatif sont deux pouvoirs solidaires; un pays ne peut pas avoir un ré-

(1) *Loc. cit.*, p. 208.

gime constitutionnel pour son pouvoir législatif et un gouvernement absolu pour son pouvoir exécutif. Il peut simplement, dans sa constitution, faire une part plus ou moins large à tel ou tel des pouvoirs constitués, donner par exemple la prépondérance au pouvoir exécutif. Mais celui-ci, pour fort qu'il soit, ne sera pas mis hors de la constitution, il continuera à avoir sa base même dans cette constitution et à y puiser sa force juridique.

Si donc, en 1867, Autriche et Hongrie ont, en votant les deux lois constitutionnelles du compromis, accompli un acte collectif, ça n'a pu être que sur l'injonction d'un pouvoir supérieur et antérieur, c'est-à-dire de la seule autorité préexistante, le souverain commun, personnifiant le pouvoir central de la période absolutiste. Mais nous retombons alors dans la théorie de Bidermann, que nous avons déclarée inacceptable (1).

Cette solution écartée, une seule autre reste possible : les deux états, Autriche et Hongrie, prenant possession complète de leur souveraineté et de leur indépendance, ont organisé constitutionnellement leur gouvernement : pour un certain nombre de droits de souveraineté, ils sont convenu de les exercer en commun et ont maintenu au monarque commun une partie des pouvoirs qu'il détenait auparavant à titre absolu. Le compromis de 1867 apparaît ainsi comme un traité portant sur des droits constitutionnels ; c'est la réunion de deux constitutions contractuelles.

Tezner objecte bien qu'un traité international ne peut pas modifier les organes de la vie interne d'un pays ; mais nous avons déjà rencontré une affirmation de ce genre

(1) Voir plus haut, pp. 117 et ss.

dans l'ouvrage de Dantscher (1) et nous croyons l'avoir réfutée.

2° But politique de l'union.

Le but de l'union austro-hongroise est avant tout politique et il vise la sauvegarde des intérêts vitaux des deux pays.

Le défense mutuelle des territoires des deux pays a été la raison d'être, la cause initiale de l'union. Trop faible pour résister seule aux invasions de ses puissants voisins de l'est, les Turcs, la Hongrie a cherché et trouvé un appui à l'ouest, auprès des pays héréditaires de la maison archiducalc d'Autriche. Une alliance offensive et défensive perpétuelle a été conclue, qui a trouvé son expression dans la pragmatique sanction (lois I, II et III de 1722-23).

Cette alliance intime peut se formuler ainsi : les pays héréditaires et les pays de la couronne de Hongrie ne peuvent pas être séparés et doivent toujours être possédés par une seule et même personne. Ils forment entre eux une union durable (*unio stabilienda*), valable dans tous les cas, pour toutes les hypothèses, même contre l'ennemi extérieur (*etiam contra vim externam*). Ils se garantissent réciproquement l'intégrité territoriale et l'existence.

Ce principe, posé et admis dès le ^{xvii}e siècle, n'a fait que se développer et s'organiser avec le temps, car si le danger des invasions turques a peu à peu diminué, puis disparu, la Hongrie a été forcée de reconnaître qu'elle ne peut, réduite à ses seules forces, jouer le rôle d'une

(1) Voir plus haut, pp. 149 et s.

grande puissance en Europe. Or, les hongrois sont ambitieux : ils veulent occuper une place honorable dans le concert européen et comme leur étendue territoriale, leur population, leurs forces matérielles leur interdisent de jouer seuls les premiers rôles, ils en sont réduits à rechercher une alliance solide pour satisfaire leurs désirs (1).

Pour l'Autriche, le besoin de s'unir avec la Hongrie n'a pas été aussi fort à l'origine. Le souverain des archiduchés d'Autriche, de Styrie, etc., était en même temps chef du saint empire romain germanique (*heiliges römisches Reich deutscher Nation*), empereur d'Allemagne jusqu'en 1806, puis président de la Confédération germanique (*früherer deutscher Bund*) à partir de 1815; et comme tel, il disposait de forces, jouissait d'une influence qui lui assuraient un prestige sans égal en Europe.

L'Autriche a pu alors traiter la Hongrie avec quelque hauteur, la considérer un peu comme un parent pauvre dont il est de bon ton de blesser les sentiments,

(1) Cela est si vrai que Kossuth lui-même, le fougueux partisan de la séparation d'avec l'Autriche, ne pouvait pas se résoudre à laisser la Hongrie mener une existence isolée. Il lui cherchait des alliés dans les principautés balkaniques ; il rêvait une fédération où les serbes, les roumains, etc., seraient venus se grouper autour de la Hongrie, qui aurait pris la direction de l'association et exercé sur elle une hégémonie semblable à celle qu'imposa, vingt ans plus tard, la Prusse aux petites principautés de l'Allemagne du Nord.

Mais le rêve de Kossuth n'a jamais été réalisé ; on en est bien vite revenu à l'alliance traditionnelle avec l'Autriche.

Voir à ce sujet : *Ungarns Ausgleich mit Österreich vom Jahre 1867*, du comte Jules Andrassy, et notamment le chapitre I où l'auteur montre la nécessité où se trouve la Hongrie d'avoir une alliance politique avec l'Autriche « *Ungarn bedarf eines ständigen Staatsbündnisses und zwar mit Österreich* ».

avec lequel il est admis qu'on peut en prendre à son aise.

Mais, en 1866, l'Autriche est chassée de l'Allemagne ; parmi les états de race germanique se forment de nouveaux groupements d'où l'Autriche est exclue. Abandonnée à elle seule, réduite à ses propres forces, elle va descendre au rang de puissance de deuxième ordre et l'éclat de la maison de Habsbourg va s'éteindre ; si elle veut conserver son rang, l'Autriche doit s'unir à la Hongrie et resserrer le lien qui l'unit à son voisin de l'est. Deux solutions sont possibles : ou bien asservir la Hongrie, la transformer en simple province et faire de la monarchie austro-hongroise un état unitaire avec Vienne pour capitale : ou bien reconnaître à la Hongrie le caractère d'état, mais établir avec elle une union intime et durable, reposant sur une base solide (1).

La première solution n'avait pas chance d'aboutir en 1866 ; le sentiment national hongrois était exaspéré par la longue lutte soutenue depuis 1848 contre l'absolutisme centralisateur de Vienne ; vouloir unifier la monarchie à cette époque, c'était décider la guerre avec la Hongrie et François-Joseph devait se demander si ses troupes, vaincues à Sadowa, étaient en mesure de la soutenir victorieusement.

Restait donc la deuxième solution : l'alliance intime avec la Hongrie. Et l'Autriche, à son tour, était obligée

(1) C'est là au fond la vraie raison de l'union austro-hongroise : les deux états s'unissent pour pouvoir faire un ensemble ayant rang de grande puissance en Europe. C'est surprenant comme le mot « *Großmachstellung* » (situation de grande puissance) revient fréquemment sous la plume des publicistes autrichiens et hongrois.

de reconnaître que l'union austro-hongroise était nécessaire.

C'est de cette nécessité, dont les deux pays ont conscience en 1867, qu'est né le compromis de cette époque. C'est ce besoin de s'unir qui a trouvé son expression dans cet acte solennel :

1° Dans l'article 2 de la loi hongroise XII qui, s'appuyant sur la pragmatique sanction, rappelle que les deux pays doivent « *être possédés à titre indivisible et inséparable* » et déclare que « *la défense et le maintien de sûreté commune par l'union de toutes les forces constitue une obligation mutuelle et réciproque* ;

2° Dans l'article 1 de la loi autrichienne du 21 décembre 1867 qui déclare « *communes aux royaumes et pays représentés au Reichsrath et aux pays de la couronne de Hongrie..., les affaires étrangères y compris la représentation diplomatique et commerciale à l'étranger, ainsi que les mesures relatives aux traités internationaux* ».

Le principe, quoique exprimé dans des formules différentes, est très net : les deux pays doivent s'assister, d'une façon illimitée et inconditionnelle, dans tous les actes de la vie internationale politique ; les mesures doivent être prises en commun et leur exécution doit être assurée en commun.

C'est la solidarité complète de tous les intérêts politiques.

Le principe une fois posé, — ou plus exactement rappelé, puisqu'il était déjà inscrit dans la pragmatique sanction — il s'agissait d'en assurer la mise en œuvre et d'en obtenir la meilleure réalisation pratique : c'est ce qu'ont fait les deux lois autrichienne et hongroise du compromis,

quand elles ont déterminé la nature et le nombre des institutions politiques qui seraient communes aux deux pays et établi de quelle façon la communauté serait gérée.

Mais ce ne sont là que des détails d'application, ou, comme le dit excellemment la loi hongroise dans ses articles 2 et 3, des *moyens de réaliser la défense commune*.

Ces détails d'application ont donc quelque chose de relatif ; ils sont, par leur nature même, essentiellement variables ; ils ne s'imposent que si et dans la mesure où ils sont jugés nécessaires pour la bonne administration de la communauté.

Ce qui est primordial, c'est le principe lui-même, la solidarité des intérêts politiques internationaux. Or, ce principe est à la base de l'union austro-hongroise, il est l'essence même de la pragmatique sanction de 1722-1723 et il est rappelé dès le début des lois sur le compromis de 1867.

3° *Communauté voulue du souverain.*

Le souverain est incontestablement commun entre les deux pays de la monarchie. C'est même là le phénomène extérieur qui frappe le plus, c'est lui qui donne au groupement le droit de s'appeler monarchie (*μονος*, seul, *αρχια*, commandement), parce qu'il n'a qu'un seul et même chef, une seule et même personne physique à sa tête.

Cette communauté de souverain existe depuis 1526. Elle n'a donné lieu à aucune contestation sérieuse entre les deux pays (1). Même à l'époque troublée qui a suivi

(1) Il faudrait peut-être excepter l'époque troublée de 1848. La déchéance des Habsbourg a en effet été proclamée par la diète de

la mort de Charles VI, quand des compétitions étrangères se sont produites pour revendiquer sa succession, ils ont défendu ensemble et fait triompher la cause de leur reine légitime, Marie-Thérèse.

Il reste dès lors simplement à démontrer que cette communauté est voulue et non accidentelle.

Elle a été voulue dès le début par les hongrois ; leur royaume était en effet électif et c'est par un acte de volonté de leur part qu'ont été choisis comme rois de Hongrie les archiducs d'Autriche, Ferdinand I^{er}, Maximilien II, Rodolphe II, Mathias II, Ferdinand II, Ferdinand III, Léopold I^{er} ; puis qu'en 1687, la descendance mâle, par ordre de primogéniture, de Léopold I^{er}, a été reconnue, une fois pour toutes, famille régnante. En 1722/23, cette volonté s'est manifestée d'une façon encore plus éclatante par la promulgation de cette loi solennelle et fondamentale qui s'appelle la pragmatique sanction et qui reconnaît, en l'élargissant et l'appliquant dans certains cas aux femmes, le droit successoral de la famille de Habsbourg à la couronne de Saint-Etienne. La Hongrie, enfin, a tenu à rappeler cette communauté et à l'affirmer à nouveau dans le compromis de 1867, dont l'article 7 dispose que « le souverain est commun en ce sens que la couronne de Hongrie appartient au même prince qui règne sur les autres pays ».

Du côté de l'Autriche, cette volonté apparaît d'une façon moins nette ; cela tient à ce que les peuples d'Autriche n'ont pas eu l'occasion, ni même peut être le droit d'exprimer leur opinion d'une manière aussi ferme que

Debreczin, le 14 avril 1849, mais la Hongrie était alors en pleine révolution et la déchéance n'a pas eu de suite.

les hongrois. La Hongrie a toujours été un pays constitutionnel qui a sans cesse affirmé et revendiqué le droit de se donner les institutions et le roi qui lui plaisaient. Les archiduchés d'Autriche, de Styrie, de Carinthie, etc., au contraire, ont eu pendant très longtemps un gouvernement absolu ; ils étaient la « propriété » d'une famille, d'où leur nom de « pays héréditaires » ; leurs droits étaient voilés par ceux du prince ; celui-ci les représentait à lui seul et sa volonté constituait leur loi. Le souverain avait donc le droit de décider, sans le concours d'aucun autre pouvoir, s'il devait ou non accepter les couronnes de pays autres que ses royaumes héréditaires. Si Charles VI s'est résolu à consulter ses peuples et à leur communiquer sa pragmatique sanction, c'est d'abord qu'il tenait à l'entourer de toutes les solennités et garanties possibles ; mais il se rendait sans doute en même temps compte que cet acte établissait un lien étroit entre ses pays héréditaires et les royaumes de la couronne de Hongrie, dépassant de beaucoup la personne du monarque et pouvant, dans certains cas, leur imposer des obligations réciproques importantes. C'est cette consultation des diètes qui exprime — d'une façon imparfaite et morcelée, mais néanmoins certaine — la volonté des pays héréditaires d'avoir le même souverain que la Hongrie. C'est l'enregistrement de la pragmatique sanction qui constitue vraiment l'accord des volontés voulu pour qu'il y ait union réelle.

De même, en 1867, le Reichsrath de Vienne n'a pas inséré dans sa loi du compromis du 21 décembre une affirmation semblable à celle de la loi hongroise, article 7, sur la communauté du souverain ; il a craint, même à cette époque, d'empiéter sur les droits du mo-

narque. C'est qu'en effet, l'Autriche a toujours reconnu à son souverain un pouvoir très large pour réglementer le droit successoral de la couronne impériale ; et les règles de la matière sont contenues notamment dans un statut familial, *Hausgesetz*, qui est l'œuvre du monarque seul, qui n'a pas été publié et que le souverain régnant peut vraisemblablement modifier à son gré. Mais cependant, l'opinion du Reichsrath de 1867 n'est pas douteuse et la communauté de souverain, si elle ne fait pas l'objet d'une clause expresse dans la loi du compromis, y est sous entendue à chaque ligne.

C'est ainsi, notamment et pour prendre le texte le plus saillant, que l'article 1 énumère un certain nombre d'affaires qui doivent être administrées en commun par l'Autriche et par la Hongrie ; puis l'article 5 déclare que ces mêmes affaires sont du ressort et de la compétence du souverain. C'est donc que ce souverain est commun.

Sans doute les auteurs ont cru découvrir des divergences dans les règles successorales admises de part et d'autre pour la succession aux deux trônes ; ils ont, partant de là, prévu des hypothèses où les couronnes pourraient se trouver séparées et n'être plus réunies sur la même tête. Mais ces divergences ne portent que sur des points accessoires, et les hypothèses prévues ne se sont pas encore réalisées ; en tout cas, le caractère de l'union n'en serait pas modifié, même au cas où elles se produiraient, car il n'est pas de l'essence de l'union réelle d'être éternelle.

Ce qui est nécessaire par contre, c'est la volonté réciproque des deux états d'avoir le même souverain. Or cet accord de volontés se rencontre dans la pragmatique sanction et dans le compromis de 1867.

4^e *L'Autriche-Hongrie est une personne du droit des gens.*

Arrivé au terme de cette étude, nous sommes en droit de dire que la monarchie austro-hongroise est une association entre deux états souverains, et que cette association est une union réelle.

Si elle n'est pas un état, faut-il cependant aller jusqu'à prétendre qu'elle est uniquement un « *vinculum juris* », un simple *rapport de droit* (1) entre les deux pays ; ou bien est elle un *sujet de droit* doué de la personnalité juridique, une personne de droit international.

Nous rencontrons ici le problème, si ardu et si controversé en droit civil, de la personnalité morale. La question n'est pas plus simple en droit public.

Seuls les états, dit-on (2), peuvent avoir la personnalité internationale ; car la personnalité est une concession d'un pouvoir supérieur ; or, si, en droit privé, on conçoit que l'état, puissance publique supérieure à tous les organismes situés sur son territoire, ait capacité pour octroyer la personnalité et *créer* des êtres moraux, fictifs, on ne trouve pas, au dessus des états, d'autorité capable de conférer la vie internationale à l'association formée par deux ou plusieurs états, de donner à cette union une personnalité distincte de celle des membres qui la composent.

Mais prétendre que, en droit civil, l'état *crée* les personnes juridiques c'est affirmer une chose qui n'est rien moins que certaine et qui, en tous cas, est très contestée.

(1) Ou, comme disent les allemands : « ein Rechtsverhältnis » par opposition au « Rechtssubject ».

(2) Notamment Jellinek, *loc. cit.*, pp. 180 et s.

Beaucoup d'auteurs admettent, au contraire, que l'association corporative naît en dehors de toute participation de l'état, et que celui-ci intervient uniquement après coup, pour *constater* l'existence du groupement, une fois qu'il s'est formé, pour le *reconnaître* en tant que personne nouvelle, et pour conférer aux actes qu'il accomplira tous les effets légaux. Il est donc pour le moins dangereux de transporter dans le domaine du droit public une notion qui est si controversée en droit civil.

En outre, avec un système pareil, comment expliquer que l'état lui-même ait la personnalité ? Il ne connaît, par définition, aucun pouvoir supérieur ; qui donc alors lui a donné la vie internationale ?

Enfin, l'affirmation que les états seuls sont des personnes du droit des gens est contredite par les faits. L'histoire connaît des groupements qui, sans être des états, ont joui d'une compétence internationale certaine : l'ancienne ligue hanséatique des villes libres de l'Allemagne (1), le Zollverein allemand de 1867 à 1870 concluaient des traités avec les états étrangers ; le Saint-Siège a le droit de légation actif et passif, conclut des « concordats », avec les puissances catholiques ; de même les confédérations d'état (République des provinces unies ; Confédération suisse avant 1848 ; Confédération germanique de 1815 à 1866 ; États-Unis d'Amérique avant 1787) ont eu des attributions internationales importantes (2).

(1) Composée, au temps de sa plus grande puissance, de quatre-vingts villes, mais réduite, en dernier lieu, à Lubeck, Brême et Hambourg. Voir Lefur, *loc. cit.*, pp. 86 et s.

(2) L'exemple de la confédération est un des plus probants pour démontrer l'existence de personnes du droit des gens autre que les états. On ne peut pas dire qu'ici l'association n'est que le total des

L'Autriche-Hongrie est une personne du droit des gens au même titre que tous les groupements que nous venons d'indiquer. Les deux états, membres de l'union, se sont dépouillés au profit de l'association d'un grand nombre de leurs droits de souveraineté ; c'est l'ensemble de ces droits délégués qui donne le contenu de la nouvelle personnalité (1).

La compétence internationale attribuée par les membres à l'union est très étendue et très étroite ; elle annihile presque celle des deux états.

Le droit de déclarer la guerre et de faire la paix est retiré complètement aux deux états pris individuellement ; il est abandonné en entier à la communauté, en la personne de son souverain. L'Autriche et la Hongrie se sont interdit à tout jamais de faire isolément la guerre

états confédérés, qu'il n'y a pas *un* sujet de droits, mais autant de sujets distincts qu'il y a d'états confédérés, car « les décisions y sont prises en général à la majorité ; il est évidemment impossible que la confédération puisse être considérée comme agissant non pas en son nom propre, mais au nom de chacun des états qui la composent, alors que la volonté fédérale peut en réalité se trouver en opposition avec la volonté formellement exprimée de la moitié moins un des états ». Lefur, *loc. cit.*, pp. 747-748.

(1) Il suit de là qu'il y a, dans la monarchie austro-hongroise, trois personnes du droit des gens : 1^o l'Autriche-Hongrie ; 2^o l'Autriche ; 3^o la Hongrie. Ces deux dernières sont des personnes du droit des gens parce qu'elles sont des états ; actuellement leur personnalité internationale est peu apparente, elle est en raison inverse de celle du groupement. Mais on peut prévoir des cas où elle apparaîtrait nettement ; par exemple, si l'union économique était rompue, chacun des états reprendrait le droit de conclure en son nom propre (mais seulement par l'intermédiaire du ministre commun des affaires étrangères) des traités de commerce.

à des états étrangers. Quant à se faire la guerre entre elles, il n'en saurait être question ; on rencontre ici la même impossibilité que dans l'union personnelle, on ne conçoit pas en effet qu'une même personne puisse se déclarer la guerre à elle-même ; et dans la monarchie austro-hongroise, cette impossibilité est encore renforcée par ce fait que l'armée est commune, c'est-à-dire matériellement une, ce qui n'existe pas dans l'union personnelle où les deux armées, quoique ayant le même chef suprême, restent distinctes (1).

Le droit de légation actif et passif est également retiré aux deux états et remis à l'association. Les états étrangers ne connaissent que des représentants austro-hongrois ; ils n'accréditent chacun qu'un seul envoyé à Vienne, auprès du souverain commun, pour les deux pays de la monarchie.

Enfin, c'est la communauté seule qui a le droit de conclure certains traités (2). Ici les deux pays interviennent

(1) Nous ne voulons pas dire que l'Autriche et la Hongrie ne puissent jamais être en guerre l'une contre l'autre. Mais l'état de guerre ne peut exister entre elles *tant que dure l'union réelle* : le souverain commun ne peut pas commander à la fois deux armées, en lutte l'une contre l'autre. En cas de conflit armé entre ses deux royaumes, il sera bien obligé de prendre parti pour l'un d'entre eux ; dans l'autre, s'organisera un gouvernement — qu'on appellera d'abord provisoire, ou révolutionnaire — qui déclarera la guerre, dirigera les hostilités ; il y aura donc *suspension* de l'union, suspension qui pourra se transformer en *dissolution* du lien réel.

(2) Voir plus haut, p. 63. En résumé, quand on examine la monarchie austro-hongroise au point de vue de ses relations avec les puissances étrangères, il faut distinguer trois catégories de traités :

1^o *Traités politiques, relatifs aux affaires communes*. Ils sont, d'après le compromis de 1867, *obligatoirement* passés par la monar-

cependant un peu : pour ratifier les traités pour lesquels l'approbation des parlements est nécessaire. Il n'y a pas

chie entière, signés par le souverain commun pris en cette qualité et s'appliquent aux deux pays unis ;

2^o *Traités économiques* (de commerce), *relatifs aux affaires quasi-communes*. Ils ont leur base dans l'union douanière, conclue et renouvelée périodiquement entre les deux pays. Tant que dure cette union douanière et dans les limites fixées par elle, ces traités sont signés par la monarchie entière et s'appliquent aux deux pays. En cas de cessation de l'union douanière, ils rentreraient dans la catégorie suivante ;

3^o *Traités administratifs, relatifs aux affaires propres des deux pays*. Ici la pratique s'est établie en ce sens que c'est la monarchie entière qui passe ces traités, que c'est le souverain commun (et non le monarque seul du pays intéressé : l'empereur pour l'Autriche, le roi pour la Hongrie) qui les signe. Mais de pareils traités, quoique passés par la monarchie, peuvent très bien n'être conclus que pour un des deux pays unis.

Ce n'est là, à notre avis, qu'une simple question de fait, un simple usage : rien n'empêcherait (ni au point de vue du compromis de 1867, ni au point de vue du droit international en général) l'empereur d'Autriche — et non plus le souverain commun — de passer, au nom de l'Autriche seule, les traités administratifs intéressant uniquement l'Autriche.

Il est à remarquer que la même pratique existait dans l'ancienne union suédo-norvégienne. M. Aubert, dans son article déjà cité : « *La Norvège devant le droit international* » paru dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, tomes XXVII et XXVIII, dit que la Suède et la Norvège concluaient souvent des traités séparés ; et il ajoute, p. 82 : « les traités séparés sont, comme les » traités communs, conclus au nom du roi des Royaumes-Unis (roi » de Suède et de Norvège) et placés sous la garantie de l'union. En » première ligne, l'état particulier intéressé est le seul obligé par ses » traités particuliers... Mais, en dernière instance, les deux états » nous apparaissent comme solidaires vis-à-vis de la puissance étran- » gère. Voilà pourquoi la conclusion des traités particuliers est pré-

de distinction à établir entre les traités politiques et économiques ; tous sont de la compétence du souverain commun, chef de la communauté ; cette compétence a simplement une base différente : elle repose, pour les traités politiques, sur le compromis même de 1867 et n'est soumise à aucune limitation de durée ; pour les traités économiques, au contraire, elle est soumise à la condition que les deux pays aient conclu entre eux au préalable un « traité de douane et de commerce », une « union douanière » et elle ne peut s'exercer que pendant le temps que dure cette union douanière.

Donc, aux trois points de vue — droit de guerre, droit de légation, droit de conclure des traités — dans lesquels on a pris l'habitude de condenser le champ d'activité des personnes de droit international, la monarchie austro-hongroise apparaît comme douée d'une personnalité très étendue et très complète. C'est donc bien une personne du droit des gens (1).

« parée aussi dans les formes communes, en même temps que l'influence du gouvernement, soit suédois, soit norvégien, est garantie ».

(1) L'Autriche-Hongrie est-elle une personne morale de droit privé ou, comme disent les Allemands, existe-t-il un *fisc* austro-hongrois ?

Il n'y a pas de règle expresse, de texte écrit sur la matière.

Ulbrich (die rechtliche Natur der ö. u. Monarchie, p. 39) ; Jellinek (die Lehre von den Staatenverbindungen, p. 243) le contestent. Dans les relations avec les tiers, la monarchie austro-hongroise ne serait que la juxtaposition de deux débiteurs, tenus chacun de la dette commune dans la proportion fixée périodiquement par la *loi de la quote*.

Cette loi ne tranche, à notre avis, qu'une question de *contribution* et non une question d'*obligation*. C'est la monarchie qui est débitrice et non les deux pays ; ceux-ci sont tenus, non envers les tiers, mais seulement envers la monarchie à qui ils doivent verser périodiquement leurs contributions matriculaires.

Et si nous voulions résumer en quelques mots les traits caractéristiques de cette monarchie et en donner une définition, nous dirions qu'elle est « la personne du droit « des gens constituée par l'association, sous forme d'union « réelle, des deux états qui s'appellent l'Autriche et la « Hongrie » ».

C'est en effet le ministre commun des finances qui administre la dette flottante de la monarchie, émettrait un emprunt commun au cas où il serait décidé.

Les instances engagées contre la monarchie sont dirigées contre les ministres communs.

Dans les livres fonciers, les immeubles affectés à des services communs sont portés au nom du « trésor impérial et royal ». *K. und K. Aerar* ; ils sont donc distingués des immeubles appartenant en propre à chacun des deux pays.

Il y a même, en Hongrie, une administration des domaines spéciale pour les immeubles communs.

Voir l'article de M. F. Tezner : « *Der österreichisch ungarische Reichsfiscus* » paru dans le *Centralblatt für Verwaltungspraxis*, tome I.

Vu : Le Doyen,

Vu : Le Président de la Thèse,

CH. LYON-CAEN.

RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
AVANT-PROPOS.....	1

LIVRE I

Origines de l'union austro-hongroise

<i>La pragmatique sanction de 1722-23. — Les lois hongroises de 1848. — Le compromis de 1867 ...</i>	3
--	---

LIVRE II

Exposé de l'union austro-hongroise.....

SECTION I. — <i>Souverain commun</i>	56
SECTION II. — <i>Affaires communes</i>	61
I. — Nature des affaires communes.....	61
<i>a)</i> Affaires étrangères.. ..	62
<i>b)</i> Armée.....	67
<i>c)</i> Finances... ..	73
Affaires quasi-communes.....	75
II. — Administration des affaires communes	79
<i>a)</i> Souverain commun.....	80
<i>b)</i> Ministres communs.....	81
III. — Organes chargés de légiférer sur les affaires communes.	90
<i>a)</i> Délégations.....	91
1. Organisation.	91

2. Fonctionnement.....	94
3. Attributions.....	96
b) Les parlements des deux pays.....	100
c) Le souverain commun.....	107
IV. — Tribunaux communs.....	108

LIVRE III

Nature juridique de l'union austro-hongroise...	111
---	-----

SECTION I. — *L'Autriche-Hongrie est-elle un Etat*..... 116

I. — Existe-t-il des « pouvoirs publics » pour un état austro-hongrois.....	117
a) L'empereur.....	117
Exposé.....	117
Réfutation.....	121
b) Les délégations.....	132
c) Les deux parlements réunis.....	148
1 ^o Nature de l'Etat.....	149
2 ^o Textes du compromis.....	165
1. § 1 du texte allemand.....	165
2. Quote.....	177
3. § 11 du texte allemand.....	184
4. § 23 du texte allemand.....	186
5. § 31, séance commune des deux délégations.....	187
6. §§ 1, 2, 3, 4, 6.....	188
3 ^o Appréciation de la thèse de Dantscher.....	189
II. — Existe-t-il une nationalité austro-hongroise?.....	196

SECTION II. — *L'Autriche-Hongrie est une association d'Etats. Nature de cette union*..... 204

I. — Union personnelle.....	205
a) Exemples d'unions personnelles.....	205
b) Définition de l'Union personnelle.....	212
1 ^o Définitions des auteurs.....	212
2 ^o Définition adoptée.....	225
c) L'empire d'Autriche-Hongrie n'est pas une union personnelle.....	230

Union réelle.....	237
<i>a</i>) Exemples d'Unions réelles	237
<i>b</i>) Définition de l'Union réelle.....	245
1 ^o Définitions des auteurs.....	245
2 ^o Définition adoptée.....	264
<i>c</i>) L'Autriche-Hongrie est une union réelle.....	268
1 ^o Base contractuelle de l'union.....	268
2 ^o But politique de l'union.....	276
3 ^o Communauté voulue de souverain	280
4 ^o L'Autriche-Hongrie est une personne du droit des gens.....	284

